

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

852-16-EP/21 En el Caso N° 852-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección signada con el N° 852-16-EP.....	3
1063-16-EP/21 En el Caso N° 1063-16-EP Desestímese las acciones extraordinarias de protección planteadas.....	13
1186-16-EP/21 En el Caso N° 1186-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada...	31
1697-16-EP/21 En el Caso N° 1697-16-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección N° 1697-16-EP	42
1645-16-EP/21 En el Caso N° 1645-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 1645-16-EP.....	49
1754-16-EP/21 En el Caso N° 1754-16-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección N° 1754-16-EP	57
1771-16-EP/21 En el Caso N° 1771-16-EP Desestímese la presente acción extraordinaria de protección .	65
1755-16-EP/21 En el Caso N° 1755-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 1755-16-EP	74
2360-16-EP/21 En el Caso N° 2360-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada..	83
2024-16-EP/21 En el Caso N° 2024-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección.....	90
2056-16-EP/21 En el Caso N° 2056-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada...	98
2431-16-EP/21 En el Caso N° 2431-16-EP Rechácese por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 2431-16-EP	107

	Págs.
2365-16-EP/21 En el Caso N° 2365-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 2365-16-EP	114
2729-16-EP/21 En el Caso N° 2729-16-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 2729- 16-EP.....	125
30-18-AN/21 En el Caso N° 30-18-AN Desestímese la acción por incum- plimiento planteada por Jorge Andrés Legarda León y otros.....	132
51-15-IS/21 En el Caso N° 51-15-IS Desestímese la acción de incum- plimiento interpuesta.....	148
22-16-IN/21 En el Caso N° 22-16-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad N° 22-16-IN.....	153
39-16-IN/21 En el Caso N° 39-16-IN Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad del Artículo 11 del Acuerdo Interinstitucional N° 7202 del 17 de mayo de 2016	161

**Sentencia No. 852-16-EP/21****Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 14 de abril de 2021

CASO NO. 852-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: En la presente acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional analiza la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y debido proceso en las garantías de: i) defensa y ii) recurrir el fallo como consecuencia de la inadmisión de un recurso de casación. La Corte resuelve desestimar la acción por no encontrar vulneraciones a los derechos alegados.

I. Antecedentes procesales

1. El 06 de abril de 2006, el Ing. Alfonso Delfini Mechelli, por los derechos que representa de la compañía AQUAMAR S.A., en calidad de presidente ejecutivo y representante legal, presentó una acción de impugnación¹ contra la resolución No. RLS-DIMR2006-0255², dictada el 24 de febrero de 2006 por la Dirección Regional del Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur.
2. El 19 de enero de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil resolvió aceptar parcialmente la acción de impugnación, disponiendo que la parte demandada considere para efecto de liquidar el valor a devolver, los comprobantes detallados en el apartado 8.1 de la resolución impugnada, en lo demás confirmó la resolución No. RLS-DIMR2006-0255.
3. El 10 de febrero de 2016, el Eco. Juan Miguel Avilés Murillo, en calidad de director zonal 8 del Servicio de Rentas Internas (en adelante “SRI”) interpuso recurso de casación contra la sentencia detallada en el párrafo que antecede, ante lo cual la conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió, el 31 de marzo de 2016, calificar de inadmisibile el recurso, por cuanto la fundamentación presentada no permite un pronunciamiento de fondo por parte de la Sala de Casación.

¹ El Proceso fue signado con el número 6663-4321-06 / 09503-2009-0797.

² La Resolución No. RLS-DIMR2006-0255, dispuso, en lo principal, la devolución del Impuesto al Valor Agregado al señor Enrico Delfini Escala, representante legal de AQUAMAR S.A., el valor de US\$29,4961.38.

4. El 28 de abril de 2016, el SRI presentó acción extraordinaria de protección contra la resolución de fecha 31 de marzo de 2016, dictada por la conjeza de la Sala de Conjezes de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
5. La secretaria relatora de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remitió la demanda junto con el expediente a la Corte Constitucional con oficio de fecha 29 de abril de 2016, siendo admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³, mediante auto de fecha 05 de julio de 2016.
6. Mediante sorteo de fecha 27 de julio de 2016, correspondió el conocimiento de la causa al Dr. Francisco Butiñá Martínez. No se verifica del proceso ninguna actuación en la sustanciación de la causa, por parte del juez.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se sorteó la causa y correspondió a la jueza Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante auto de fecha 23 de noviembre de 2020 y solicitó a la autoridad judicial demandada que emita su correspondiente informe de descargo.

II. Alegaciones de las partes

a. Parte accionante

8. La parte accionante señala que los derechos constitucionales vulnerados son: el debido proceso (artículo 76 de la Constitución), el derecho de acceso a la justicia (artículo 75 de la Constitución), las garantías del derecho a la defensa (artículo 76, numeral 7 literales a), c) y m) de la Constitución) y el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución).
9. Expone que la violación de derechos constitucionales ocurrió cuando la conjeza de la Sala de Conjezes resolvió inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Administración Tributaria. De tal forma que la Sala de Conjezes debió limitar su actuación a verificar los requisitos formales del recurso. “... *Al momento en que la Sala de Conjezes decide actuar fuera de las competencias atribuidas a ellos por la Ley de Casación violenta el debido proceso...*”.
10. El accionante manifiesta que, la Sala vulneró la seguridad jurídica porque no era de su competencia verificar la procedencia o improcedencia de los fundamentos de hecho y de derecho del recurso ni profundizar respecto de las causales invocadas y los vicios acusados, siendo materia de la resolución en sentencia.

³ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por los entonces jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Francisco Butiñá Martínez y Marien Segura Reascos.

11. Así, sostiene que “... *la intención del recurrente se constreñía a evidenciar que al no ser valorada las pruebas de una forma correcta por parte del Tribunal a quo, no excusa a dicha Sala de pronunciarse de forma motivada (...). A lo largo del recurso se enfatiza (...) las omisiones en las que ha incurrido la Sala de instancia y que conforman el argumento para sustentar la falta de valoración de las pruebas presentadas en el proceso y otorgarle a la empresa actora el derecho a devolverle un IVA sin ni siquiera observar las pruebas presentadas dentro del proceso...*”.
12. Señala que se le vulneró el derecho a la defensa, de ser escuchada en el momento procesal oportuno, debido a que con “*la calificación del mismo se obstruyó toda posibilidad de que se sustancie el proceso en igualdad de condiciones de conformidad con la Constitución y la ley*”.
13. A su vez, indica que se le vulneró el derecho a recurrir porque al inadmitir el recurso en los términos expuestos, “*imposibilitan privilegiar*” dicho derecho constitucional, para que los jueces de la Sala Especializada conozcan el asunto, afectando de la misma forma el derecho a acceso a la justicia.
14. Por lo expuesto, el accionante solicitó se declare la vulneración de derechos y se “*disponga a la Corte Nacional admita a trámite el recurso de casación presentado...*”.

b. De los informes presentados

De la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

15. Mediante oficio de fecha 23 de noviembre de 2020, el Dr. Fernando Cohn Zurita, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, señala que no se puede poner en conocimiento a la Dra. Magaly Soledispa Toro, la providencia en la cual se requirió el informe de descargo, quien emitió el auto de fecha 31 de marzo de 2016, por cuanto fue cesada de sus funciones por resolución del Consejo de la Judicatura.

De la Procuraduría General del Estado

16. Mediante oficio de fecha 25 de noviembre de 2020, el Dr. Marco Proaño Durán, director del departamento Nacional de Patrocinio, señaló casilleros electrónicos para recibir las notificaciones que correspondieren.

III. Competencia

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

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

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

18. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional, tal como lo dispone el artículo 94 de la Constitución de la República⁴ y el artículo 58 de LOGJCC⁵. La revisión del proceso tiene por objeto identificar presuntas violaciones a los derechos, mas no pronunciarse sobre la apreciación respecto de lo correcto o incorrecto de la decisión impugnada en relación a los hechos o del derecho ordinario a aplicar.
19. De la revisión de la demanda se observa que, si bien el accionante señala como vulnerados los derechos contenidos en los artículos: i) 76, numeral 7, literales a) y c) y ii) 75 de la Constitución de la República, sus argumentos giran en torno a la supuesta vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías de defensa, recurrir el fallo y a la seguridad jurídica. Por lo tanto, al no existir un argumento claro se descarta el análisis de los demás derechos invocados, a la luz de la sentencia No. 1967-14-EP/20.
20. De tal manera que, la Corte analizará si el auto de fecha 31 de marzo de 2016 dictado por la conjueza de la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulneró los derechos reconocidos en el artículo 76, numeral 7, literales a) y m) y el artículo 82 de la Constitución de la República.

Derecho a la seguridad jurídica

21. El artículo 82 de la Constitución de la República dispone: “*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 autoridad competente*”.

⁴ Constitución de la República del Ecuador, Art. 94.- “*La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado*”.

⁵ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 58.- “*La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución*”.

22. En ese sentido, la Corte se ha pronunciado señalando que la persona 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 arbitrariedad⁶.
23. Por lo tanto, es preciso señalar que la Ley de Casación, vigente a la época, regulaba la fase de admisibilidad del recurso de casación en los artículos 7 y 8⁷. En tales artículos establecía que, una vez elevado el recurso, correspondía a la Corte Nacional de Justicia la verificación del cumplimiento de los requisitos formales.
24. En el presente caso, el recurrente fundamenta su recurso de casación en la causal 3 del artículo 3 de la Ley de Casación, motivo por el cual la conjueza circunscribe su análisis a dicha causal, expresando lo siguiente:

6.5.4 Así, la autoridad demandada precisa que no se ha valorado una prueba presentada de su parte; luego, indica que no se ha valorado prueba alguna, para finalmente admitir que la sala de instancia, en su sentencia, considera que existe falta de motivación del acto impugnado judicialmente. Y dentro de este ámbito, plantea un supuesto absurdo de este último pronunciamiento, no precisamente por falta de prueba, sino en virtud del efecto jurídico dado a la falta de motivación del acto impugnado, que involucra errores de otra naturaleza, a ser invocados al amparo de otra causal de casación.

Esta falta de sindéresis del planteamiento impugnatorio afecta además el carácter determinante de la presunta infracción, alegada al amparo de la causal primera, pues, deviene en contradictorio asegurar que fue la "falta de valoración de la prueba" la que afectó la resolución judicial; que fue la "falta de aplicación de la sana crítica" la trascendente; y, que la sentencia se dio por falta de valoración de prueba alguna, cuando la sentencia refiere como obiter dicta la falta de motivación del acto administrativo impugnado".

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19.

⁷ Ley de Casación. - Art. 7.- CALIFICACIÓN. - Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias: 1ra. - Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2; 2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y, 3ra. - Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior. El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso. Art. 8.- ADMISIBILIDAD. - Cuando concurren las circunstancias señaladas en el artículo 7, el juez o el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, concederá el recurso y notificará a las partes. Concedido el recurso el mismo juez u órgano judicial dispondrá que se obtengan las copias necesarias para la ejecución de la sentencia o auto y, en la misma providencia ordenará que se eleve el expediente a la Corte Suprema de Justicia y las copias al juez u órgano competente para la ejecución del fallo. Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior.

25. De la cita textual que precede, se observa que el examen realizado por la conjueza estuvo enmarcado en determinar si los argumentos del recurso de casación interpuesto cumplían con el requisito de fundamentación de la causal 3 del artículo 3 de la Ley de Casación⁸. De tal suerte que, una vez examinado el recurso interpuesto concluyó que la alegación de la autoridad tributaria no tenía *“claridad respecto de la finalidad de la causal tercera. De allí que la misma no guarda coherencia ni tiene un norte específico”*.
26. De lo expuesto, se evidencia que la conjueza, en aplicación de la norma previamente citada, en la fase de admisibilidad inadmitió el recurso de casación por considerar que no se cumplieron los requisitos establecidos en dicha normativa. En consecuencia, el auto impugnado reparó y aplicó la norma previa, pública y aplicable al caso concreto.
27. Adicionalmente, la entidad accionante alegó que la conjueza vulneró la seguridad jurídica en el auto impugnado porque no le competía verificar la procedencia o improcedencia de los fundamentos de hecho y de derecho del recurso de casación ni profundizar respecto de las causales invocadas, siendo materia de la resolución en sentencia.
28. Como se expuso previamente, la decisión impugnada realizó una verificación de los requisitos formales que debe reunir el recurso de casación, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la Ley de Casación⁹ y en función de ello determinó que el mismo no cumplía con lo previsto en dicho artículo.
29. Es importante resaltar que el examen de fondo del recurso de casación exige que el casacionista supere previamente la fase de admisión, por ello está en la obligación de cumplir con los requisitos legales y jurisprudenciales de fundamentación al interponer su recurso, ya que estos constituyen requisitos mínimos para que el juzgador o juzgadora analice la pertinencia de las alegaciones y dicte, de ser el caso y una vez superada la fase de admisión, sentencia estimatoria o de rechazo del recurso, circunstancia que, conforme al análisis que antecede, no se cumplió por parte del legitimado activo al formular el recurso de casación, lo que impidió se efectúe posteriormente un examen de fondo¹⁰.

⁸ Art. 3.- 3ra- Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto.

⁹ “Art. 6.- Requisitos formales.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: 1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales; 2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido; 3. La determinación de las causales en que se funda; 4. **Los fundamentos en que se apoya el recurso**”. (énfasis agregado)

¹⁰ Corte Constitucional, sentencias No. 1749-15-EP/20 y No. 787-14-EP/20.

30. Por lo antes mencionado, no se observa que el auto de inadmisión del recurso de casación interpuesto por el SRI vulnere el derecho a la seguridad jurídica.

Derecho al debido proceso en la garantía de defensa

31. El artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución de la República prescribe: *“Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”*.
32. La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos. En aquel sentido supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchadas (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos).¹¹
33. La entidad accionante alegó que se vio privada de ser escuchada en el momento procesal oportuno debido a que la calificación de inadmisión del recurso de casación *“obstruyó la posibilidad de que se sustancie en igualdad de condiciones...”*.
34. Sobre esto, cabe recordar que la admisión del recurso de casación está condicionada al cumplimiento de los presupuestos establecidos en la Ley de Casación. Aquellos recursos extraordinarios de casación que han sido inadmitidos a trámite por inobservancia de los presupuestos de admisibilidad que establece la ley, aunque impiden el acceso al examen de fondo del recurso, no vulneran per se el derecho a la defensa, como ocurrió en el presente caso.¹²
35. De la revisión del auto impugnado, se observa que la conjuenza analizó el recurso de casación interpuesto, el mismo que no se encontraba fundamentado conforme a lo exigido en la normativa de casación, resolviendo su inadmisión. Por lo que, contrario a lo argumentado por el accionante, la conjuenza actuó dentro del marco de sus competencias, limitándose a verificar el cumplimiento de los requisitos formales, exigidos, durante esta fase del recurso, por la Ley de Casación.
36. En consecuencia, del auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección no se advierte una afectación al derecho a la defensa.

Derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo

37. Esta Corte ha señalado que *“... es una expresión del derecho a la defensa y está estrechamente vinculado con la garantía de doble instancia, específicamente*

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2198-13-EP/19.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1969-15-EP/20.

con la posibilidad de que una resolución judicial relevante dictada dentro de un proceso, sea revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, en aras de subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se cometan en las mismas, precautelando de esta manera el derecho de las partes intervinientes en los procesos jurisdiccionales y ante todo la tutela judicial efectiva”¹³.

38. Así mismo, este Organismo ha determinado que la garantía a recurrir el fallo es tutelada *“cuando los órganos jurisdiccionales conceden, admiten, sustancian y resuelven los recursos debidamente interpuestos, de conformidad con las leyes procesales que lo regulan¹⁴; y al contrario, que es vulnerada, “cuando [la autoridad judicial] establece trabas irrazonables o desproporcionadas, y obstáculos que tornen al derecho en impracticable”¹⁵.*
39. El accionante señala que se le vulneró el derecho a recurrir porque al inadmitir el recurso de casación *“imposibilitan privilegiar”* dicho derecho constitucional para que los jueces de la Sala de la Corte Nacional conozcan el asunto.
40. Este Organismo ha sostenido que, en cuanto a la fase de admisibilidad del recurso de casación en su relación con el derecho a recurrir sustanciado bajo la Ley de Casación:

“...está sujeta al cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley aplicable, siendo ésta en el presente caso la Ley de Casación. Por ende, el ejercicio del derecho a recurrir el fallo, y consecuentemente el derecho a ser escuchado o presentar argumentos dentro de la tramitación de dicho recurso, está sujeto a la correcta interposición del mismo, esto es, a su presentación oportuna y al cumplimiento de los requisitos que la ley exige”¹⁶.

41. En el caso concreto se observa que, el 10 de febrero de 2016 el Eco. Manuel Miguel Avilés Murillo, en calidad de director zonal 8 del SRI interpuso recurso de casación contra la sentencia dictada el 19 de enero de 2016 por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil. Al respecto, la Sala dispuso la remisión del proceso a la Corte Nacional de Justicia.
42. Una vez conocido el recurso de casación, la Dra. Magaly Soledispa Toro, en calidad de conjuera de la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia emitió su auto de inadmisión, fundamentado en lo dispuesto en la Ley de Casación, antes citada.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1061-12-EP/19.

¹⁴ *ibídem*

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1270-14-EP/19.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1281-13-EP/19.

43. Al respecto, es importante señalar que la conjueza de la Sala de Conjuces está en la obligación de verificar si el recurso planteado ha cumplido con todos los requisitos para su admisión. De tal forma que si la autoridad de casación advertía que el recurso no cumplía con las exigencias de orden jurídico estaba plenamente facultado para inadmitirlo.
44. Conforme lo señalado, esta Corte concluye que no existió vulneración del derecho a recurrir en los términos alegados por el accionante.

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 extraordinaria de protección signada con el No. 852-16-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.21
11:06:47 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0852-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Sentencia No. 1063-16-EP/21

Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 14 de abril de 2021

CASO No. 1063-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: Esta sentencia analiza la presunta vulneración al derecho debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos, el derecho a la defensa y la garantía de motivación, al derecho a la seguridad jurídica y al derecho a la tutela judicial efectiva en el auto de inadmisión de recurso de casación de 13 de abril de 2016 y el auto que resuelve el pedido de aclaración y ampliación de 12 de mayo de 2016 emitidos por el conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. La Corte Constitucional encuentra que las decisiones impugnadas no vulneran derechos constitucionales.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 14 de septiembre de 2009, Vicente Orlando Rhon Cobos presentó un recurso de plena jurisdicción o subjetivo en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante “*IESS*”). En su demanda impugnó la Resolución Administrativa No. 62100000-6369-AJ emitida el 20 de julio de 2009 por el Director General del IESS en el que se le cesó definitivamente de sus funciones¹.

2. El 28 de febrero de 2015, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito aceptó parcialmente la demanda, declaró la nulidad de la Resolución Administrativa No. 62100000-6369-AJ de 20 de julio de 2009, dispuso la restitución del accionante a su cargo y el pago de haberes dejados de percibir. En contra de esta decisión, la Procuraduría General del Estado (en adelante “*Procuraduría*”) solicitó aclaración y ampliación, lo cual fue negado en auto de 7 de abril de 2015. Posteriormente, tanto el Director General del IESS como el Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría interpusieron recurso de casación.

3. El 13 de abril de 2016, Iván Patricio Saquicela Rodas, en su calidad de Conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, inadmitió los

¹ En la demanda, el señor Vicente Rhon manifestó que trabajó en el Departamento Nacional de Coactivas del IESS como asistente de secretario y posteriormente como depositario judicial del juzgado de coactivas hasta el año 2004 cuando le “*trasladaron a prestar servicios en la Procuraduría General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*” (fs. 1).

recursos de casación. Respecto de esta decisión, las instituciones recurrentes solicitaron aclaración y ampliación, las cuales fueron negadas en auto de 12 de mayo de 2016.

4. El 24 de mayo de 2016, Cristian David Hidalgo Orozco, en su calidad de procurador judicial de Geovanna Alexandra León Hinojosa, Directora General del IESS, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de recurso de casación de 13 de abril de 2016. El 9 de junio de 2016, Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado presentó acción extraordinaria de protección en contra de la misma decisión y contra el auto de 12 de mayo de 2016 que resolvió el pedido de aclaración y ampliación.

5. El 5 de diciembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las acciones extraordinarias de protección dentro del caso No. 1063-16-EP.

6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 5 de enero de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos.

7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 30 de julio de 2020 y dispuso a la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que presente un informe detallado y argumentado de descargo sobre el contenido de la acción.

8. El 24 de agosto de 2020, la autoridad jurisdiccional, cuyas decisiones fueron impugnadas, presentó su informe motivado.

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. Fundamentos y pretensión de la acción del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

9. La entidad accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica y que se deje sin efecto el auto de 13 de abril de 2016 emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia para que se acepte a trámite su recurso de casación.

10. En primer lugar, la entidad accionante alega la vulneración de la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes *“ya que las normas de derecho vigentes y aplicables al caso que el Instituto señaló en el recurso de casación no fueron tomadas en cuenta en la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 ... cuando en forma clara el IESS enunció y explicó que el numeral 2 del Art. 76 de la Constitución de la República fue aplicada incorrectamente y su incidencia en lo resuelto; y en cuanto a que no se aplicó el literal d) del Art. 54 de la LOSCCA, no hay una norma que reemplace su aplicación en la sentencia, pero este*

hecho no exime a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se pronuncie sobre su pertinencia en el caso”.

11. En cuanto al derecho a la defensa, la entidad accionante cita el artículo 75 y el artículo 76 numeral 7 literal c) de la Constitución y señala que la Sala de la Corte Nacional de Justicia *“NO ha garantizado que se cuente con las partes que intervinieron en la remoción del cargo del señor Vicente Rhon Cobos, toda vez que de conformidad con el literal d) del Art. 54 de la LOSCCA, se debió citar a la Secretaria Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), ... por cuanto no han sido escuchados los argumentos de dicha institución y deja al IESS sin respaldo de la autoridad reguladora en materia de recurso humanos”.*

12. Por otro lado, la entidad accionante cita un extracto del auto impugnado y alega que se vulneró la garantía de motivación debido a que no se tomó en cuenta lo manifestado en su recurso de casación porque *“si se explicó de forma clara la norma que no se aplicó y la indebida aplicación del numeral 2 del Art. 76 de la Constitución de la República y su incidencia en lo resuelto”.* De igual manera, expresa que en la decisión impugnada *“NO se señala por qué a pesar de haber explicado la pertinencia de aplicar literal d) (sic) del Art. 54 de la LOSCCA y que en la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no se nombró ninguna norma en exclusión, no merezca ser analizado y exista un pronunciamiento fundamentado”.* Finalmente cita un extracto de una decisión del Tribunal Constitucional.

13. Respecto del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante invoca el artículo 82 de la Constitución y señala que la decisión impugnada *“no respeta la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento, vigentes a la fecha que se realizó el acto administrativo impugnado, su pronunciamiento ignora totalmente lo señalado por el IESS y hace una afirmación apartada de la verdad para inadmitir el recurso”.* Sobre el auto de aclaración y ampliación indica que *“en vez de motivar la improcedencia del recurso por supuestamente el IESS omitir las normas que han sido indebidamente aplicadas por exclusión de las primeras, dice que el Instituto no precisa por qué el Tribunal de instancia elige mal la norma, lo que tampoco guarda relación con lo que consta en el recurso ya que reitero, se explicó claramente que el actor fue removido del puesto de acuerdo al régimen disciplinario de la LOSCCA, no porque era culpable o inocente de delito que se le imputa, lo que demuestra una clara parcialización del Juez que califica el recurso”.*

B. Fundamentos y pretensión de la acción de la Procuraduría General del Estado

14. La Procuraduría pretende que se acepte su acción, que se declare la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva y que se deje sin efecto los autos impugnados para que otro Conjuez conozca y admita el recurso de casación.

15. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, la Procuraduría cita un extracto de la decisión impugnada y señala que *“no corresponde al Conjuez Nacional profundizar respecto de las causales invocadas y los vicios de los cuales se acusó a la Sala; dado que aquello es materia de resolución en sentencia y no del auto de admisión del recurso”*. De forma específica, indica que en el recurso de casación se establecieron las normas, precedentes y doctrina sobre la motivación respecto a la decisión recurrida, razón por la que expresa que *“no se valoró la demostración fehaciente efectuada por esta institución pública para su procedencia; y, por tanto, el Conjuez Nacional no aplicó en debida forma las normas previas y claras contenidas en la Ley de la materia para el efecto”*. Finalmente invoca los artículos 11 numeral 9 y 226 de la Constitución y alega su inobservancia debido a que indica que se ha perjudicado a los intereses del Estado con la inadmisión del recurso.

16. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la Procuraduría cita los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Casación y señala que la autoridad jurisdiccional *“debió limitar su actuación a verificar la concurrencia de los requisitos formales del recurso, mas no, entrar a valorar y dictaminar la correspondencia de los fundamentos del mismo”*. Adicionalmente, expresa que se inadmitió los recursos de casación *“sin efectuar un análisis adecuado sino únicamente en base de enunciados doctrinarios y jurisprudenciales de orden conceptual e impertinente”*. Al respecto, agrega que se inadmitió el recurso de casación sin contemplar que estaba debidamente fundamentado, que se realizó una interpretación antojadiza y arbitraria de la Ley de Casación y que se debió explicar de forma fundamentada las razones por las que dicho recurso si cumplió con los requisitos.

17. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la Procuraduría indica que los autos impugnados *“restringen el acceso a la justicia por calificar la supuesta falta de cumplimiento de requisitos formales que debe contener la casación, lo cual no es verdad, ya que ... se desprende que el mismo sí cumple con todos y cada uno de ellos [requisitos del artículo 6 de la Ley de Casación], habiendo sido detallados de manera expresa y con total precisión, reuniéndose en consecuencia el rigor de la técnica que demanda este recurso extraordinario”*. Al respecto, señala que existió denegación de justicia debido a que dichos autos *“niega[n] la posibilidad de que la sentencia sea casada como en derecho corresponde”*.

C. De la autoridad jurisdiccional que emitió las decisiones judiciales impugnadas

18. El 24 de agosto de 2020, Iván Saquicela Rodas, al haber emitido los autos impugnados en su calidad de Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, presentó su informe motivado respecto del caso No. 1063-16-EP.

19. Sobre las presuntas vulneraciones a derechos alegadas por el IESS señala que no tienen asidero y más bien *“evidencia la intención de la institución hoy accionante para que a través de este acción constitucional se realice un nuevo análisis respecto del*

supuesto cumplimiento de los requisitos de fundamentación, lo cual conforme se podrá evidenciar del análisis del auto de inadmisión quedó por demás explicado en cada uno de los considerandos que analizó la improcedencia de las causales propuestas”.

20. En cuanto a la alegada vulneración al debido proceso, expresa que *“por la inobservancia de la rigurosidad técnica y formalidad se inadmitió (sic) a trámite el recurso por esta inobservancia en los términos consignados en el numeral séptimo del auto resolutivo materia de la acción”.*

21. Sobre la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica y a la defensa, indica que *“todo el tiempo actuó dentro del ámbito de sus competencias, conforme lo establecido en la ley ... por cuando la inadmisión efectuada por el suscrito respondió a un examen técnico efectuado en relación con la debida fundamentación de los yerros de derecho, ... la inadmisión adoptada fue consecuencia de sus crasas deficiencias argumentativas, por tanto, mal se podría bajo la esfera de vulneraciones constitucionales soslayar los errores incurridos, admitir a trámite y que se conozca el fondo de una cuestión que desde un inicio no estuvo bien planteada”.* (sic)

22. Finalmente, señala que la decisión estuvo motivada porque se citó doctrina y jurisprudencia que sirvió como sustento para adoptar la decisión *“explicando de manera pormenorizada los distintos errores en los quer (sic) incurrió el Instituto (sic) Ecuatoriano de Seguridad Social como institución casacionista”.*

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Competencia

23. 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, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Análisis constitucional

24. En virtud de las alegaciones desarrolladas en las demandas respecto del auto de inadmisión de recurso de casación de 13 de abril de 2016 y el auto de 12 de mayo de 2016 que resolvió el pedido de aclaración y ampliación, la Corte Constitucional se pronunciará sobre las dos acciones de forma conjunta respecto a las posibles vulneraciones del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos, el derecho a la defensa y la garantía de motivación. De igual manera, analizará los argumentos relacionados con las presuntas vulneraciones del derecho a la seguridad jurídica y del derecho a la tutela judicial efectiva.

- **Derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes.**

25. El artículo 76 numeral 1 de la Constitución reconoce la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al establecer que: “*1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes*”.

26. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado sobre esta garantía: “... *parte importante del derecho al debido proceso depende de que se garantice el cumplimiento de las normas por parte de las autoridades administrativas y los órganos de justicia, pues sólo el estricto apego a la normativa correspondiente evita que los poderes públicos actúen arbitrariamente*”².

27. De igual manera, ha señalado que, pese a la existencia de esta garantía no se puede desconocer que la justicia constitucional no constituye una superposición o reemplazo a las competencias de la justicia ordinaria, lo cual ocasionaría un desconocimiento de la propia estructura jurisdiccional establecida en la misma Constitución³. Esto quiere decir que el cumplimiento de las normas se garantiza esencialmente ante la Función Judicial en sede ordinaria, mediante el continuo control de la efectiva aplicación y correcta interpretación de normas infraconstitucionales, conforme el artículo 178 de la Constitución⁴.

28. El IESS alega que se vulneró esta garantía debido a que las normas que no fueron tomadas en cuenta en la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1, a su entender, fueron señaladas en su recurso de casación, lo cual no eximió para que Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se haya pronunciado sobre su pertinencia en el caso.

29. Al respecto, del expediente se observa que en el recurso de casación del IESS (fs. 197 a 200) se señalaron las siguientes normas como infringidas respecto de las causales:

- Primera causal del artículo 3 de la Ley de Casación:
 - Falta de aplicación: artículo 7.b) del Reglamento de la LOSCCA en relación con el artículo 26.p) de la LOSCCA; artículos 54.d) y 136 de la LOSCCA en concordancia con el artículo 229 de la Constitución; artículo 76.7.a) de la Constitución.
 - Aplicación indebida: artículo 76.2 de la Constitución.
 - Errónea interpretación: artículo 32.g) de la Ley de Seguridad Social en relación con el artículo 11 de la LOSCCA.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1706-13-EP/19 de 26 de noviembre de 2019. Párr. 21.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1162-15-EP/20 de 22 de julio de 2020. Párr. 32. *Ver también*: Sentencia No. 1236-14-EP/20 de 21 de febrero de 2020. Párr. 27.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1706-13-EP/19. Párr. 24.

- Quinta causal del artículo 3 de la Ley de Casación:
 - Motivación conforme el artículo 76.7.1) de la Constitución y el artículo 31 de la Ley de Modernización del Estado.

30. De la decisión impugnada, se puede observar que se señalaron las normas identificadas por el IESS en su recurso de casación:

“b.1. Normas invocadas por el INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

El recurrente señala que se han infringido las siguientes normas de derecho: i) No se aplica el literal b) Art. 7 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en concordancia con el literal p) del Art. 26 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigentes a la fecha que se emitió la resolución administrativa impugnada, ii) No se aplica el literal d) del Art. 154 y 136 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigentes a la fecha en que se emitió el acto administrativo impugnado, en concordancia con el Art. 229 de la Constitución de la República, iii) No se aplica el literal a) numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, iv) Aplicación indebida del numeral 2 del artículo 76 de la Constitución de la República, v) Errónea interpretación del literal g) del artículo 32 de la Ley de Seguridad Social, vi) No se cumple con el requisito de motivación exigido por la Ley, conforme lo dispone el literal 1) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República y el artículo 31 de la Ley de Modernización del Estado.”

31. De igual manera, se observa en el considerando séptimo del auto de 13 de abril de 2016 existe un pronunciamiento respecto de las normas invocadas en relación con los yerros invocados por el IESS en su recurso de casación. Al respecto, concluyó sobre cada uno que:

“En relación a todas las normas señaladas para la fundamentación de esta causal primera por la falta de aplicación, se tiene que no han sido debidamente fundamentadas...”

“... se desprende que el recurrente no cumple con el requisito de fundamentación exigido para el cargo por cuanto no señala con precisión la norma empleada en la sentencia que no debía ser aplicada, la que sí debía serlo por exclusión de la primea (sic) y las razones por las cuales llegó a esa conclusión”

“... la errónea interpretación tiene lugar cuando, siendo la norma cuya transgresión se señala la pertinente, el juzgador le ha dado un sentido y alcance que no tiene, y que es contrario al espíritu de la Ley... resulta que el recurrente no ha cumplido con este requisito, frente a lo cual no resulta preciso este cargo”

“... se desprende del análisis realizado al escrito contentivo del recurso que éste cargo no ha sido debidamente fundamentado, pues se refiere a la falta de motivación en términos genéricos, pero no llega a fundamentar la falta de motivación en los términos que se lo debe hacer, incluso establecidos por la Corte Constitucional, por lo que no es posible admitir el recurso por esta causal”

32. De lo expuesto, se observa que en el auto impugnado se tomaron en cuenta las normas alegadas por el IESS como infringidas y se analizó la admisibilidad del recurso de casación conforme las competencias de la Sala de Conjuces de la Corte Nacional de Justicia. De esta manera, se garantizó el cumplimiento de las normas que regulan el recurso de casación y los derechos de las partes en sede ordinaria. Por estos motivos, contrario a lo manifestado por el accionante, la inadmisión de su recurso no facultó a que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se pronuncie sobre los méritos de sus cargos, lo cual tampoco configuró en la vulneración de la mencionada garantía.

33. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado sobre el recurso de casación que *“... por su carácter de extraordinario, estricto y formal, es de acceso restringido, por lo que su acceso está supeditado al cumplimiento de la normativa procesal que lo regula. En consecuencia, tan sólo cuando se cumpla con esos requisitos, los jueces nacionales están obligados a emitir un pronunciamiento respecto de los vicios casacionales que hayan incurrido los jueces de instancias inferiores”*⁵.

34. Por estos motivos, en el presente caso no se observa que se haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes en el auto de inadmisión de recurso de casación de 13 de abril de 2016.

- Derecho a la defensa en la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones

35. El artículo 76, numeral 7, literal c) de la Constitución reconoce como parte del derecho a la defensa, la garantía de: *“Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones”*.

36. Respecto de este derecho, el IESS sostiene que se vulneró porque no se garantizó que se cuente con la SENRES al haber intervenido en la remoción del cargo del señor Vicente Rhon Cobos, dejándoles sin respaldo de la entidad reguladora en materia de recursos humanos.

37. Del expediente se observa que el Señor Vicente Rhon presentó un recurso de plena jurisdicción o subjetivo en contra del IESS al ser la institución que emitió la resolución impugnada (Resolución Administrativa No. 62100000-6369-AJ el 20 de julio de 2009), lo que motivó a que comparezca como entidad demandada al juicio No. 2013-0211. Como resultado del proceso, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en sentencia de 28 de febrero de 2015, aceptó parcialmente la demanda y declaró la nulidad de la resolución impugnada. Posteriormente, el IESS al considerarse afectado por la decisión, interpuso recurso de

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1359-15-EP/20 de 30 de septiembre de 2020. Párr. 42. Ver también: Sentencia No. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019. Párr. 51.

casación, el cual fue inadmitido el 13 de abril de 2016 por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

38. En virtud de lo expuesto, no se desprende que se haya impedido al IESS a ser escuchado en dicho proceso en igualdad de condiciones, toda vez que participó del mismo presentando los argumentos y los recursos que consideró oportunos. Por otro lado, esta Corte no se puede pronunciar respecto de la supuesta vulneración a derechos constitucionales por la falta de participación de una institución (SENRES) que no fue parte de dicho proceso y que no ha comparecido a la presente acción, toda vez que de la demanda⁶ y de conformidad con el artículo 59 de la LOGJCC⁷, el IESS no presentó la acción extraordinaria de protección a nombre o en calidad de procurador judicial de dicha entidad. Por lo tanto, el argumento expresado por el IESS deviene en improcedente.

39. Por estos motivos, la Corte Constitucional concluye que no se ha vulnerado el derecho a la defensa en las garantías de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones en el presente caso.

- **Derecho al debido proceso en la garantía de motivación**

40. El artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución desarrolla el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, estableciéndose que:

“(...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.”

41. En cuanto a la relación entre una decisión de inadmisión del recurso de casación y la garantía de motivación, la Corte Constitucional ha señalado que:

*“Sólo un recurso de casación que cumple con los requisitos de las causales alegadas, permite a los jueces nacionales emitir un pronunciamiento de fondo respecto a los vicios casacionales en los que hayan incurrido los jueces de las instancias inferiores. **En caso de no cumplir con los requisitos necesarios, los conjuces deben inadmitir el recurso de forma motivada** y ello no implica negar la oportunidad de que el caso sea analizado y resuelto por parte de los jueces nacionales”⁸ (Énfasis añadido).*

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020. “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 fundamental”.

⁷ LOGJCC. “Art. 59.- Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1483-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020. Párr. 28.

42. En cuanto a esta garantía, tanto el IESS como la Procuraduría sostienen que se la vulneró en el auto de 13 de abril de 2016 que inadmitió sus recursos de casación. En la demanda del IESS se sostiene que: **a)** no se tomó en cuenta lo manifestado en su recurso de casación porque se explicaron las normas que no se aplicaron y se aplicaron indebidamente; **b)** la decisión impugnada no explicó la necesidad de analizar su cargo en el fondo, pese a que se fundamentó en el recurso del IESS respecto de la infracción al artículo 54 literal d) de la LOSCCA. Por otro lado, en la demanda de la Procuraduría, se indica que: **a)** la autoridad jurisdiccional no se limitó a verificar la concurrencia de requisitos formales sino a valorar y dictaminar la correspondencia de los fundamentos de los cargos respecto al recurso de casación; **b)** se inadmitió el recurso de casación sin tomar en cuenta que estaba debidamente fundamentado.

43. Del auto de inadmisión de 13 de abril de 2016 se puede observar que, en primer lugar, se refirió a la interposición de los recursos de casación por parte del IESS y la Procuraduría contra la sentencia de 28 de febrero de 2015, razón por la que se citó un extracto de dicha decisión.

44. Por otro lado, en el considerando primero se desarrolló la competencia del Conjuetz para resolver sobre la admisibilidad del recurso de casación, para lo cual invocó el artículo 182 de la Constitución, la Disposición Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos que sustituyó el artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 2 de la Resolución No. 06 de 25 de mayo de 2015 de la Corte Nacional de Justicia.

45. En el considerando segundo se invocó el artículo 2 de la Ley de Casación y se señalaron los presupuestos de procedencia del recurso de casación. En el considerando tercero se citó el artículo 4 de la Ley de Casación respecto de la legitimación y se determinó que fue presentado el recurso por parte de la Procuraduría y el IESS. En cuanto a la temporalidad, en el considerando cuarto se estableció que los recursos fueron interpuestos en el término legal conforme el artículo 5 de la Ley de Casación. Por su parte, en el considerando quinto se invocaron las normas de la Constitución (artículo 76.7.m) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8.2.h) respecto del derecho a recurrir y los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación sobre el trámite para que el recurso sea admitido.

46. En el considerando sexto se desarrollaron los requisitos formales contemplados en el artículo 6 de la Ley de Casación. En primer lugar, se determinó que los recurrentes indicaron el fallo con individualización del proceso y las partes procesales. En cuanto a las normas consideradas infringidas, se individualizaron las señaladas tanto por el IESS (párrafo 30 *supra*) como la Procuraduría en sus respectivos recursos de casación. Sobre las causales en las que se fundan los recursos de casación, se indicó que: “*el INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL interpone su recurso en base a las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación. En el caso de la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, el recurrente interpone el recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de la materia*”.

47. En el considerando séptimo se analizaron los fundamentos de los recursos de casación, para lo cual se realizaron algunas consideraciones generales sobre el recurso de casación citando doctrina sobre la materia.

48. En cuanto al recurso de casación interpuesto por el IESS, el análisis se divide en las causales invocadas. En primer lugar, se analizó la causal primera en cuanto a los argumentos relacionados con la falta de aplicación de las normas. Al respecto, se determinó que, si bien se precisaron las normas estimadas infringidas, se omitió señalar las normas indebidamente aplicadas por exclusión de las primeras y la forma en cómo la violación aducida fue determinante en la parte dispositiva de la sentencia. En tal sentido, se citó un extracto de doctrina y se estableció que:

“... del análisis al recurso se desprende que la casación interpuesta se torna un ejercicio argumentativo y discursivo de instancia, en el cual frente a todos y cada uno de los yerros invocados por el recurrente se hace referencia a la inhabilidad que presuntamente tenía el recurrente para ejercer el puesto que venía desempeñando por tener un auto de llamamiento a juicio debidamente ejecutoriado, que en virtud de lo expresado por el recurrente constituye la principal razón por la que el Instituto le removió el cargo al actor; sin embargo en la argumentación esgrimida no precisa porque el Tribunal de instancia elige mal la norma, ni tampoco justifica las alegaciones de cada norma de forma autónoma y separada, y finalmente no determina la repercusión que ha supuesto la falta de aplicación en el caso que nos ocupa, por lo tanto resulta improcedente el recurso por la causal primera alegada”. (sic.)

49. Respecto de los argumentos relacionados con la indebida aplicación del artículo 76.2 de la Constitución, se indicó que el recurrente: *“... no llega a determinar la razón por la cual no era aplicable ésta norma al caso concreto, todo lo contrario, se limita a referirse a la resolución que remueve del cargo al actor y que efectivamente invoca el literal b) del artículo 7 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. En suma, no llega a precisar la manera en la que se da el error de selección de la norma en la sentencia recurrida, sino que se refiere a una resolución que no es objeto del recurso de casación”*. En virtud de lo anterior, se determinó que no se cumplió con la fundamentación en dicho cargo por no señalar con precisión la norma aplicada indebidamente.

50. En cuanto a los cargos por errónea interpretación, se citó un extracto del recurso de casación y se señaló que dicho cargo procede cuando el recurrente señala la forma en cómo operó el error sobre el sentido y alcance determinado en la decisión recurrida y el sentido que en verdad se le atribuía a dicha norma. En el caso concreto, se encontró que el IESS no cumplió con el mencionado requisito.

51. Respecto a la causal quinta en la que se fundamentó el recurso de casación del IESS, en el auto de inadmisión se citó un extracto de jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia, estableciéndose los tipos de infracciones que contempla dicha causal y realizó algunas consideraciones respecto a la debida motivación conforme lo desarrollado por la Corte Constitucional. Posteriormente se citó un extracto del recurso

de casación y se señaló que el argumento del recurrente: “... *se centra en torno a la misma argumentación esgrimida para la causal primera, es decir respecto a la inhabilidad del señor Vicente Orlando Rhon Cobos para ocupar un cargo público cunado (sic) hay un auto de llamamiento a juicio penal debidamente ejecutoriado se expresa*”. De esta manera, se concluyó que el cargo no fue debidamente fundamentado puesto que, pese a que se refirió a la falta de motivación en términos generales “... *no llega a fundamentar la falta de motivación en los términos que se lo debe hacer, incluso establecidos por la Corte Constitucional, por lo que no es posible admitir el recurso por esta causal*”.

52. De lo expuesto se observa que, contrario a lo manifestado por el IESS, en el auto de inadmisión sí se tomó en cuenta lo manifestado en su recurso de casación, toda vez que se concluyó que los argumentos desarrollados en el mismo no fueron debidamente fundamentados conforme las causales invocadas de la Ley de Casación. Incluso, se observa de los párrafos 50 y 51 *supra* que se citaron extractos de su recurso para analizar su admisibilidad. En tal sentido, al no haber sido admitido el recurso por parte del Conjuez, no procedía a que se conozca el fondo por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia⁹.

53. Por otro lado, sobre el recurso de casación interpuesto por la Procuraduría, se analizó la causal primera respecto de la aplicación indebida (artículo 46 de la LOSCCA), falta de aplicación (artículo 6.f de la LOSCCA y artículos 3.c y 7.b del Reglamento de la LOSCCA), y errónea interpretación (artículo 101 de la Ley de Seguridad Social).

54. En primer lugar, en el auto de inadmisión se realizaron consideraciones respecto a la aplicación indebida, para lo cual se citó doctrina. Posteriormente, se citó un extracto del recurso de casación sobre el mencionado cargo y se determinó que: “... *en ningún momento expresa en qué sentido se produjo la aplicación indebida del mentado artículo y que contrariamente al vicio invocado se limita únicamente a hacer referencia a que el actor estaba inhabilitado para ejercer el cargo*”. Por estos motivos, se estableció que no existió fundamentación alguna que permita dilucidar la existencia del yerro aducido debido a que era necesario que se señale la norma indebidamente aplicada y la norma que en su defecto sí debió ser aplicada al caso concreto.

55. En cuanto a los cargos sobre la falta de aplicación, se citaron extractos de doctrina para establecer los requisitos que debe contener la fundamentación del casacionista. De igual manera, se citó un extracto del recurso de casación y se estableció que:

“... este cargo no se encuentra debidamente fundamentado, pues no expone los motivos por los cuales se considera mal aplicada la mentada disposición legal. Adicionalmente, no señala la norma que ha sido indebidamente aplicada por exclusión de la primera,

⁹ Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia No. 1864-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019 estableció que: “28. *Sólo un recurso de casación que cumple con los requisitos formales de las causales alegadas, permite a los jueces nacionales emitir un pronunciamiento de fondo respecto a los vicios casacionales en los que hayan incurrido los jueces de las instancias inferiores*”.

tampoco menciona la pertinencia de la aplicación de la ley aducida, y finalmente no señala la forma en la que el error en cuanto a la selección de la norma ha sido determinante en la parte dispositiva de la sentencia, por lo tanto se colige que el presente yerro no se encuentra debidamente fundamentado”.

56. Además, se indicó una imprecisión del recurso de casación al mencionarse falta de motivación dentro de la causal primera, razón por la que se invocó jurisprudencia de la Ex Corte Suprema de Justicia y se estableció que dicho argumento debió ser fundamentado con base en la causal quinta.

57. Sobre los cargos relacionados con la errónea interpretación, se indicaron los requisitos que debe contener el recurso de casación cuando se aduce dicho yerro. Al respecto, se citó un extracto del recurso de casación de la Procuraduría y se encontró que:

“... no explica cuál es el alcance errado que le ha dado a la mentada norma el Tribunal de instancia, así como tampoco indica cuál era el sentido y alcance que en su defecto le correspondía a la norma, es decir no cumple con determinar de forma concreta en la que los Juzgadores A quo incurrieron en la errónea interpretación; adicionalmente y sin perjuicio de que no está fundamentado el yerro aducido, el recurrente textualmente se refiere a que los Jueces ‘dejan de considerar’, por lo que al emplear ésta expresión se desprende que no hace referencia a la errónea interpretación, tanto que lo que sostiene la parte impugnante es de que no consideran en la sentencia el artículo 93, pues no se circunscribe en torno a la naturaleza de este vicio”.

58. Con base a lo expuesto, no se verifica que en el auto de inadmisión impugnado haya existido una valoración o que se haya establecido un análisis ajeno a la fase de admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que *“... en la fase de admisibilidad del recurso de casación corresponde el análisis del cargo del recurrente con la causal invocada, más no, entre el cargo y la sentencia impugnada, pues ésta es una cuestión que debe ser dilucidada en el fondo”*¹⁰. Contrario a lo manifestado por la Procuraduría General del Estado, en la decisión impugnada se analizó el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Casación, para lo cual se confrontaron los cargos desarrollados respecto de las causales invocadas. En tal sentido, se concluyó que su recurso no se encontró debidamente fundamentado, razón por la cual se lo inadmitió.

59. De esta manera, se observa que el auto de inadmisión impugnado se pronunció de forma motivada respecto de los recursos de casación interpuestos por el IEES y la Procuraduría debido a que se enunciaron las normas en las que se fundó su decisión y se explicó la pertinencia de su aplicación. Conforme lo expuesto, en el auto impugnado se inadmitieron los recursos de casación al encontrar que no estuvieron debidamente fundamentados conforme la Ley de Casación.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1657-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020. Párr. 29.

60. Por estos motivos, se concluye que el auto impugnado de 13 de abril de 2016 no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

- Derecho a la Seguridad Jurídica

61. El artículo 82 de la Constitución reconoce al 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.”

62. En cuanto a este derecho, la Corte Constitucional ha establecido que implica que las personas cuenten con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas que les serán aplicadas y que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad¹¹.

63. El IESS indica que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en el auto de inadmisión 13 de abril de 2016 porque no respetó la LOSCCA al ignorar lo señalado en su recurso de casación. En cuanto al auto de 12 de mayo de 2016 que resolvió sobre el pedido de aclaración y ampliación, la entidad accionante sostiene que no se motivó la improcedencia del recurso de casación respecto a la falta de precisión del IESS sobre las normas que han sido indebidamente aplicadas, lo que demuestra una parcialización del juez que calificó el recurso.

64. Por otro lado, la Procuraduría alega la vulneración de este derecho porque no correspondía al Conjuetz profundizar las causales invocadas y los vicios señalados al ser materia de una sentencia. Además, la entidad accionante expresa que no se valoró su recurso de casación porque especificó las normas, precedentes y doctrina sobre la motivación que debió realizar la decisión recurrida. Esto provocó la inobservancia de los artículos 11 numeral 9 y 226 de la Constitución y que se ha perjudicado a los intereses del Estado.

65. Respecto del auto de inadmisión de 13 de abril de 2016, conforme se desprende del párrafo 52 *supra*, se tomó en cuenta el recurso de casación presentado por el IESS. Así mismo, en el párrafo 53 *supra* y siguientes se verificó que se analizó el recurso de casación de la Procuraduría y se concluyó que no cumplió con los requisitos de la Ley de Casación para que sea admitido. Esta decisión fue emitida dentro del marco de competencias de la autoridad jurisdiccional que lo resolvió sin que haya existido un pronunciamiento de fondo en fase de admisibilidad del recurso de casación. Por lo tanto, una decisión contraria a los intereses de las entidades accionantes no constituye

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2020. Párrs. 20 y 21.

en sí una vulneración de derechos constitucionales ni implica la inobservancia de normas constitucionales como los artículos mencionados por la Procuraduría.

66. Sin perjuicio de lo expuesto, la Corte Constitucional ha señalado además que en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección no le corresponde pronunciarse sobre la aplicación o inaplicación de normas infraconstitucionales para analizar supuestas vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica, debido a que le corresponde a la justicia ordinaria¹². De igual manera, ha puntualizado que el mero hecho de no dar trámite al recurso de casación porque se consideró que no cumplió con los requisitos formales del mismo, no constituye violación a derecho alguno¹³.

67. En tal sentido, se observa que las alegaciones expuestas por las entidades accionantes están dirigidas a que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el supuesto irrespeto a la LOSCCA y a expresar su inconformidad con la decisión adoptada sobre sus recursos de casación, lo cual escapa de las competencias de este Organismo dentro de acciones extraordinarias de protección. Además, cabe recordar que la Corte Constitucional en la sentencia 838-12-EP/19 señaló que las personas jurídicas de derecho público no pueden comparecer a una acción extraordinaria de protección y alegar vulneraciones de derechos sustantivos sino de derechos de protección en su dimensión procesal o derechos relacionados con su actividad definitoria¹⁴.

68. Finalmente, en cuanto al auto de 12 de mayo de 2016 se observa que se indicó que la decisión de 13 de abril de 2016 estuvo debidamente analizada y fundamentada “*al realizar un análisis del recurso de casación, vinculándolo con los presupuestos formales previstos en los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación*”. Por estos motivos, al no encontrarse motivos para ampliar el auto de inadmisión, se negaron las solicitudes planteadas. Esto no significó que se haya vulnerado derecho alguno toda vez que correspondió al pronunciamiento de la autoridad jurisdiccional para rechazar el pedido propuesto dentro del recurso horizontal.

69. Por tales circunstancias, en el presente caso la Corte Constitucional concluye que no existió vulneración del derecho a la seguridad jurídica en los autos de 13 de abril de 2016 y 12 de mayo de 2016.

- Derecho a la tutela judicial efectiva

70. El artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos:

“Art. 75.- 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

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1843-13-EP/20 de 8 de enero de 2020. Párrs. 31 y 32. *Ver también:* Sentencia No. 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019. Párrs. 65 y 66.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1864-13-EP/19. Párr. 40. *Ver también:* Sentencia No. 1359-15-EP/20. Párr. 39.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 838-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019. Párrs. 21 y 24.

de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”

71. En cuanto a este derecho, la Corte Constitucional ha determinado que se fundamenta en la observancia de tres componentes que se concretan en tres derechos: “i) *el derecho al acceso a la administración de justicia*; ii) *el derecho a un debido proceso judicial*; y iii) *el derecho a la ejecutoriedad de la decisión*”¹⁵.

72. La Procuraduría señala que se restringió el acceso a la justicia debido a que su recurso de casación si cumplió con los requisitos establecidos en la Ley de Casación. En tal sentido, indica que existió denegación de justicia por impedir la posibilidad que su recurso sea resuelto mediante sentencia.

73. La Corte Constitucional ha señalado que la tutela judicial efectiva no conlleva necesariamente que, en todos los casos, exista una resolución sobre el fondo de la controversia; toda vez que existen motivos jurídicos que conllevan la falta de resolución sobre el fondo de la controversia, como los requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal de cada tipo de contienda judicial¹⁶. Como ya se especificó, el recurso de casación es de carácter extraordinario, estricto, formal, de acceso restringido, y supeditado al cumplimiento de la normativa procesal¹⁷.

74. En el caso concreto, se ha observado que el recurso de casación interpuesto por la Procuraduría fue inadmitido debido a que no reunió los requisitos necesarios para que se analice el fondo de la controversia, conforme lo analizado por la autoridad jurisdiccional que resolvió dicha fase. Al respecto, en virtud de las competencias propias de la Corte Constitucional, no le corresponde pronunciarse si dicho recurso cumplió o no con la Ley de Casación, toda vez que la Sala de Conjuces fue la que en el marco de sus competencias emitió tal decisión.

75. Por estas razones, se observa que la Procuraduría pudo interponer el recurso de casación; sin embargo, al no cumplir con los requisitos conforme se lo determinó en el auto de inadmisión, no correspondía que sea analizado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Esta actuación no restringió el acceso a la justicia ni mucho menos constituyó su denegación, toda vez que se emitió en el marco legal que regula el recurso de casación.

76. Por estas razones, la Corte Constitucional concluye que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en las decisiones impugnadas.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021. Párr. 110. *Ver también:* Sentencia No. 935-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019. Párr. 41. *Ver también:* Sentencia No. 1658-13-EP/19 de 28 de octubre de 2019. Párr. 25.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1516-14-EP/20 de 4 de marzo de 2020. Párr. 36. *Ver también:* 1433-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019. Párr. 20.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1359-15-EP/20. Párr. 42.

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 acciones extraordinarias de protección planteadas.
2. Se dispone la devolución del expediente.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.21
11:07:55 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1063-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Sentencia No. 1186-16-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 14 de abril de 2021

CASO No. 1186-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente acción extraordinaria de protección se analiza si la sentencia de fecha 02 de agosto de 2016, vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (Art. 75), el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 literal l) y, el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82) de la Constitución de la República, concluyendo que los mismos no fueron vulnerados.

I. Antecedentes Procesales

1. Mediante resolución dictada el 5 de noviembre de 2010 dentro del trámite de visto bueno No. 2465-2010, el Inspector Provincial de Trabajo del Guayas concedió el visto bueno¹ que solicitó el gerente de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP y, por lo tanto, dio por terminada las relaciones laborales con la señora Mary Alexandra Coloma Garcés.

2. El 4 de febrero de 2011, la señora Mary Alexandra Coloma Garcés (en adelante “la actora”) presentó una acción de protección en contra del Inspector Provincial de Trabajo del Guayas, para solicitar que se deje sin efecto la Resolución emitida en el trámite de visto bueno No. 2465-2010 y, en consecuencia, se la reintegre a su puesto de trabajo y se le cancelen los haberes que dejó de percibir desde que fue cesada de sus funciones

¹ **Resolución administrativa de visto bueno de fecha 05 de noviembre de 2010:** “En cuanto a los hechos, en resumen, fundamenta su solicitud de visto bueno en las siguientes conclusiones: detalles técnicos y responsabilidades que se desprenden del informe laboral BSL-026-2010 de fecha 06 de septiembre de 2010 suscrito por el Dr. Ramiro Peña Castillo, Jefe de Bienestar Socio Laboral que forma parte del expediente. Este informe habría sido elaborado luego de un proceso de investigación interna por la detección de un by pass (que consiste en la operación de tráfico telefónico por una ruta no autorizada ni reconocida por la CNT EP) en las propias centrales telefónicas de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones EP de la ciudad de Guayaquil. Señala como antecedente que la Superintendencia de Telecomunicaciones realizó un análisis comparativo de los volúmenes de tráfico internacional entrante entre los meses de 01 de mayo de 2009 y el mismo periodo en el 2010 donde en la región costa o sector de Pacifictel hubo un decrecimiento de las operaciones legales operando un by pass ocasionando un perjuicio que estimadamente equivaldría a nueve millones ochocientos sesenta y cinco mil ochocientos dólares (USD \$9.865.800). Dicho bypass habría sido detectado en las centrales Bellavista y Central Norte que tienen tecnología ERICSSON. Las causales invocadas son la segunda y quinta del artículo 172 del Código de Trabajo, es decir, el incumplimiento grave al reglamento interno de trabajo legalmente aprobado y la ineptitud manifiesta del trabajador respecto de la ocupación o labor para la cual se comprometió.”

como Técnica de Operaciones de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP. El proceso fue signado con el No. 09121-2011-1186.

3. El Juzgado Quinto de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas mediante sentencia emitida el 25 de febrero de 2011, aceptó la acción de protección formulada por la actora y dispuso el reintegro a su puesto de trabajo y ordenó que se le cancelen los sueldos que dejó de percibir desde que fue separada del cargo hasta su reincorporación. Igualmente elevó ante el superior la consulta de acuerdo a lo establecido en el Art. 337² inciso tercero del Código de Procedimiento Civil en armonía con la disposición final³ de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

4. En contra de esta decisión judicial, el 09 de mayo de 2011, el señor Cesar Regalado Iglesias, en calidad de gerente general de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, interpuso recurso de apelación. La Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas conoció esta causa bajo el No. 09121- 2011-1186, siendo resuelta mediante sentencia dictada el 10 de mayo de 2016, que aceptó el recurso de apelación interpuesto, en consecuencia, revocó la sentencia venida en grado y declaró sin lugar la acción de protección propuesta por la actora.

5. Finalmente, el 13 de mayo de 2016, la señora Mary Alexandra Coloma Garcés, (en adelante, “la accionante”) por sus propios derechos, dedujo la presente acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia dictada el 10 de mayo de 2016, por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la acción de protección signada con el No. 2011-1186.

6. La Sala de Admisión conformada por las ex juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, admitieron la presente acción mediante providencia dictada el 16 de agosto de 2016.

7. El 20 de marzo del 2018, avocó conocimiento de la causa la ex jueza Tatiana Ordeñana Sierra, convocó a las partes procesales a audiencia pública, y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda respectiva a los señores jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas con la finalidad que presenten un informe de descargo debidamente motivado.

² **Art. 337.-** Si las partes renunciaren la apelación durante el pleito, los jueces no concederán ningún recurso. Las instituciones del Estado en ningún caso pueden renunciar a la apelación. Las sentencias judiciales adversas a las instituciones del Estado se elevarán en consulta a la respectiva corte superior, aunque las partes no recurran.

En la consulta se procederá como en los casos de apelación y, respecto de ellas no se aplicarán las disposiciones relativas a la deserción de recurso.

³ **DISPOSICIÓN FINAL.-** En todo aquello no previsto expresamente en esta Ley, se estará a lo dispuesto supletoriamente en sus reglamentos, en el Código Civil, Código de Procedimiento Civil, Código de Procedimiento Penal y Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, en lo que fueren aplicables y compatibles con el Derecho Constitucional.

8. El 10 de abril de 2018, a las 13h30 se realizó la audiencia pública convocada por la jueza sustanciadora con la comparecencia de la señora Mary Alexandra Coloma Garcés, en calidad de accionante; el abogado Hugo Larrea Argudo, en representación de la Corporación Nacional de telecomunicaciones CNT EP; y, el abogado Gunter Morán Kuffo, en representación de la Procuraduría General del Estado. No comparecieron a la audiencia pública los señores jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, pese a ser notificados en legal y debida forma.

9. El 05 de febrero de 2019 iniciaron sus funciones los actuales Jueces Constitucionales, correspondiendo por sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa a la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, a quien se le remitió el expediente y avocó conocimiento del caso disponiendo notificar a los involucrados y solicitando el informe motivado a los señores jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante providencia de 11 marzo de 2021.

II. Competencia

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

III. Decisión judicial impugnada

11. La decisión impugnada es la sentencia dictada el 10 de mayo del 2016, por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el que consta:

“la Sala realiza un análisis exhaustivo del expediente, encontrando que la demanda constitucional planteada por la accionante...se torna a una resolución administrativa emitida por el Inspector de Trabajo...quien concedió el visto bueno solicitado...dando por terminado las relaciones laborales...según la parte actora vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio constitucional de falta de motivación [...] si la parte actora considera que el visto bueno le afecta sus derechos de trabajo existe la vía laboral para impugnar dicha resolución acorde a lo que prescribe el Art. 183 del Código de Trabajo ‘La resolución del inspector no quita el derecho de acudir ante el Juez del Trabajo, pues, sólo tendrá valor de informe que se lo apreciará con un criterio judicial, en relación con las pruebas rendidas en el juicio’ [...] En este contexto, se debe tomar en cuenta que en ningún momento se ha visto afectado la seguridad jurídica, la Constitución es protectora de nuestros derechos constitucionales que se pudieren vulnerar por cualquier autoridad pública, en este caso la resolución administrativa dictada por la Inspectoría de Trabajo no se ha visto agotada por la vía laboral competente que debe conocer este procedimiento, entonces como podríamos hablar de una violación a la seguridad jurídica [...] en este caso la vía laboral es la autoridad competente [...] El artículo 42.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina el hecho de la improcedencia de la acción que, en este caso es un tema eminentemente laboral. En los términos que se ha planteado la presente acción de protección, es necesario evidenciar que la acción de protección no puede ser

utilizada por ...procesos ordinarios o laborales como en este caso. En síntesis, la acción de protección no resuelve el fondo ... es un proceso ... no declarativo de tal derecho ... la acción de protección tiene estrictos límites en virtud de su naturaleza ...protege el derecho [...] Por lo expuesto y al no existir acto u omisión administrativa alguna que viole las garantías constitucionales aludidas por la accionante no se ha demostrado la concurrencia de los presupuestos establecidos en el artículo 88 de la Carta Magna, por tratarse de aspectos de mera legalidad, y en consideración a las pruebas aportadas por las partes, en consecuencia, es improcedente la demanda presentada.”

IV. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante

12. La accionante considera que la sentencia de fecha 10 de mayo del 2016, emitida por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulnera sus derechos al trabajo (artículo 33); tutela judicial efectiva (artículo 75); al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 literal I); y a la seguridad jurídica (artículo 82) de la Constitución de la República.

13. La accionante afirma: *“El contenido de la Sentencia que **anula la sentencia ejecutoriada, dictada por el Juez Quinto de Trabajo el 25 de febrero de 2011** [...] al dictar una resolución totalmente equivocada a los planteamientos que he realizado con las fundamentaciones debidas y con amplitud jurídica, **equivocándose en mi petición concreta en la Acción de Protección, que era la falta de motivación en la resolución administrativa tomada por el Inspector de trabajo, y no la impugnación a un acto administrativo.**” (énfasis del texto original)*

14. Agrega que: *“Los señores Magistrados de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas, al desconocer los principios enunciados con anterioridad en cuanto al Derecho Constitucional vigente en la Constitución Ecuatoriana y en los preceptos de los Tratados Internacionales, entre ellos la Convención Interamericana de los Derechos Humanos y el Pacto de San José de Costa Rica [...] **no solo violan mi derecho a la Seguridad Jurídica y al debido proceso por el hecho de que se me diga que no es procedente mi Acción de Protección, al manifestar simplemente los Magistrados que debería haber buscado otra vía (totalmente equivocados los magistrados al confundir una Acción de violación de Derechos Fundamentales con una impugnación administrativa), sino que Jueces garantes del debido proceso, desconocen justamente aquello que deben garantizar, y con dicha decisión atropellan mi derecho al trabajo, violan la Constitución antes mencionada al igual que la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.**” (énfasis del texto original)*

15. Igualmente enfatiza respecto a una vulneración a la seguridad jurídica: *“[...] como quedó expuesto en todo el proceso que se acompaña, **los jueces de la Sala especializada de lo Penal violentan el principio de Seguridad Jurídica al revocar una sentencia ejecutoriada, esto es, que se encontraba en firme, y que además el recurrente de la apelación no se presentó a la tercera audiencia, debiendo los jueces de la Corte haberse pronunciado RECHAZANDO LA APELACIÓN INTERPUESTA.** Los*

Jueces no pueden interpretar una disposición normativa en un sentido que resulte contrario a los derechos consagrados en la Constitución y la Ley; si lo hacen, hay una incorrección del proceso interpretativo, ni mucho menos declarar la nulidad de una sentencia ejecutoriada.” (énfasis y subrayado del texto original)

16. Finalmente afirma: “Las vulneraciones a los derechos constitucionales fundamentales, al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, la falta de aplicación de las leyes pertinentes, la contravención a una norma de contenido de orden público, deberán ser reparadas integralmente declarándose las violaciones efectuadas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”

b. De la parte accionada

17. Conforme consta de la razón sentada por el actuario ad hoc del despacho de aquel entonces el 21 de marzo de 2018, los señores jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a pesar de ser legalmente notificados con oficio No. 02-PRG- SUS-CC-2017, no comparecieron al proceso constitucional para señalar un medio para futuras notificaciones, ni enviaron el informe motivado solicitado en providencia de fecha 20 de marzo del 2018, por la entonces Jueza sustanciadora. Este informe no ha sido presentado por los Jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, hasta la presente fecha pese a ser notificados el 11 de marzo del 2021 con dicha solicitud.

V. Análisis constitucional

18. La accionante considera que la sentencia de fecha 10 de mayo del 2016, emitida por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulnera sus derechos al trabajo (artículo 33); tutela judicial efectiva (artículo 75); al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 literal I); y a la seguridad jurídica (artículo 82) de la Constitución de la República. Sin embargo, esta Corte pese a realizar un esfuerzo razonable, no encuentra un argumento completo para pronunciarse respecto del derecho al trabajo alegado, de conformidad con la Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, por lo tanto, esta Corte no se pronunciará al respecto de este último.

19. Por lo expuesto el problema jurídico a dilucidar es: **¿ La sentencia dictada el 10 de mayo de 2016, por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (Art. 75); al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 literal I) y, al derecho a la seguridad jurídica (artículo 82) de la Constitución de la República?**

Respecto al Derecho a la Tutela Judicial Efectiva

20. El artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos:

“Art. 75.- 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.”

21. La jurisprudencia de la Corte ha determinado que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) *el derecho al acceso a la administración de justicia*; ii) *el derecho a un debido proceso judicial*⁴; y iii) *el derecho a la ejecutoriedad de la decisión*⁵. La nominación de derechos, y no solamente momentos o elementos, cabe porque cada uno de ellos tiene titular, contenido propio, sujeto obligado y pueden ser exigibles; además denota la importancia que tiene cada uno de sus componentes para el sistema de administración de justicia y para las personas que requieren tutela efectiva de sus derechos.

22. Concretamente, la Corte Constitucional ha señalado que la satisfacción de este derecho: *“no se agota únicamente en el poder incoar acciones o participar de un proceso jurisdiccional, sino que implica la obligación del operador de justicia de pronunciarse de manera fundamentada sobre las pretensiones de la persona que participa en el proceso judicial”*⁶.

23. Una vez conocido el recurso de apelación interpuesto por la accionante, por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ésta fundamentó su decisión en lo siguiente: *“la Sala realiza un análisis exhaustivo del expediente, encontrando que la demanda constitucional planteada por la accionante...se torna a una resolución administrativa emitida por el Inspector de Trabajo...quien concedió el visto bueno solicitado...dando por terminado las relaciones laborales...según la parte actora vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio constitucional de falta de motivación [...] en este caso la vía laboral es la autoridad competente [...] no se ha demostrado la concurrencia de los presupuestos establecidos en el artículo 88 de la Carta Magna, por tratarse de aspectos de mera legalidad”* (énfasis agregado).

24. En la acción extraordinaria de protección se aduce que se ha desconocido la protección de los derechos a través de la negativa de la acción de protección, sin especificar cómo se denegó el acceso a la justicia y a una resolución fundamentada, ya que su alegación de que el juzgador ad-quem ha confundido el ámbito del asunto y que ha anulado el fallo del primer nivel que equivocadamente afirma está ejecutoriado, no denota una denegación de justicia, que es el efecto de la vulneración de la tutela judicial efectiva. En su lugar se evidencia que el fallo de segundo nivel, es la resolución de un recurso de apelación interpuesto de un fallo de primera instancia, que no se encuentra

⁴ La Corte, en algunos casos, ha puesto “la debida diligencia”, “el debido proceso”, “la observancia del debido proceso”, o “la debida diligencia en la tramitación del proceso”.

⁵ Corte Constitucional, sentencia N° 1943-12-EP/19.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1430-13-EP/20 de 22 de enero de 2020. Párr. 30.

ejecutoriado, precisamente por el planteamiento del recurso de alzada y que puede rever la decisión del juzgador ad-quo, lo que efectuó es la denegación de la pretensión de la accionante, fundamentado en que no se configuraban las condiciones constitucionales para la concesión de la acción de protección, por lo que revocó la sentencia de primer nivel; sin que se denote que el juzgador ad-quem haya violado el artículo 75⁷ de la Constitución.

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

25. La motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del derecho al debido proceso de las partes procesales frente a la arbitrariedad judicial e impone a los jueces la obligación de expresar las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión, enunciando las normas o principios jurídicos en que se funda y explicando la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, de conformidad con el artículo 76, número 7, letra l de la CRE que dice:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

26. En el presente caso, se dictó una sentencia que analizó los hechos del caso conforme el derecho dentro de la acción de protección interpuesta. Del contenido de la sentencia, consta el análisis realizado en derecho del caso el cual explica: ***“en ningún momento se ha visto afectado la seguridad jurídica, la Constitución es protectora de nuestros derechos constitucionales que se pudieren vulnerar por cualquier autoridad pública, en este caso la resolución administrativa dictada por la Inspectoría de Trabajo no se ha visto agotada por la vía laboral competente [...] El artículo 42.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina el hecho de la improcedencia de la acción que, en este caso es un tema eminentemente laboral. En los términos que se ha planteado la presente acción de protección, es necesario evidenciar que la acción de protección no puede ser utilizada por tardanza de procesos ordinarios o laborales como en este caso. En síntesis, la acción de protección no resuelve el fondo... es un proceso... no declarativo de tal derecho... tiene estrictos límites en virtud de su naturaleza ...protege el derecho [...] Por lo expuesto y al no existir acto u omisión administrativa alguna que viole las garantías constitucionales***

⁷ Sentencia 1679-12-EP/20 a propósito de una alegación sobre tutela judicial efectiva esta Corte mencionó que: “la resolución de visto bueno cuenta con una vía expresa de impugnación ante la justicia laboral, que es idónea para determinar si el inspector de trabajo aplicó adecuadamente el procedimiento respectivo contemplado en los artículos 621 y siguientes del Código de Trabajo y si se han cumplido o no las causales de separación solicitadas por el empleador, contenidas en el artículo 172 del mismo Código. Como regla general, esta vía debe considerarse adecuada y eficaz.”

aludidas por la accionante ...es improcedente la demanda presentada” (énfasis agregado).

27. Con lo expuesto, esta Corte Constitucional identifica que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, enunciaron las normas en las que se fundaron (artículo 88 de la CRE y 42 número 4 de la LOGJCC) y explicaron su pertinencia⁸, refiriéndose a que este caso no se encuentra dentro de la esfera constitucional de defensa de los derechos laborales como se indica al enfatizar que la acción de protección no puede declarar derechos y luego de ello pasar al análisis de la vía para este asunto dentro de la esfera de legalidad así señala: ***“si la parte actora considera que el visto bueno le afecta sus derechos de trabajo existe la vía laboral para impugnar dicha resolución acorde a lo que prescribe el Art. 183⁹ del Código de Trabajo” (énfasis añadido).*** De esta manera explicaron que este caso no se encontraría dentro del ámbito constitucional, en virtud que la impugnación que realiza la accionante tiene trámite propio según lo señalado en el artículo 183 del Código de Trabajo, este es ante el Juez del Trabajo, vía que no utilizó; habiendo a su elección activado la vía constitucional que devino en improcedente. Por lo tanto, esta Corte observa que se enunció normas y explicó pertinencia que cumple con la garantía de la motivación jurídica. También concluyeron que no existió algún acto y omisión que viole garantías constitucionales conforme la cita del párrafo 26.

Respecto al derecho a la seguridad jurídica

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

29. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de

⁸ Esta Corte verificó el cumplimiento del parámetro del precedente 001-16-JPO-CC de marzo de 2016 que indica: ***“Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia... podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido. 2. La regla expedida en la presente sentencia deberá ser aplicada con efecto erga omnes”***

⁹ **Art. 183.-** Calificación del visto bueno.- En los casos contemplados en los artículos 172 y 173 de este Código, las causas aducidas para la terminación del contrato, deberán ser calificadas por el inspector del trabajo, quien concederá o negará su visto bueno a la causa alegada por el peticionario, ciñéndose a lo prescrito en el capítulo “Del Procedimiento”.

La resolución del inspector no quita el derecho de acudir ante el Juez del Trabajo, pues, sólo tendrá valor de informe que se lo apreciará con criterio judicial, en relación con las pruebas rendidas en el juicio.

que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.

30. A la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho, no le corresponde pronunciarse sólo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales.¹⁰

31. En lo que respecta a la seguridad jurídica, esta Corte Constitucional recuerda que este derecho no se refiere sobre la obtención de sentencias favorables a las pretensiones de las partes procesales, sino que está orientado a que los jueces acudan a la normativa clara, previa y pública, en la resolución de las causas sometidas a su conocimiento; excluyendo de este Organismo cualquier análisis sobre la correcta o incorrecta aplicación de las normas jurídicas, a no ser que derive en violación de derechos constitucionales.

32. Esta Corte estima que lo afirmado por la accionante no comporta una violación al derecho a la seguridad jurídica ya que dichas normas, a criterio de las autoridades judiciales demandadas, fueron claras, previas y públicas, como se señaló en párrafos ut supra. De ahí que no existió arbitrariedad alguna por parte de los Jueces de la Sala mencionada y no se desconoció el derecho a la seguridad jurídica de la accionante.

33. Como ya se indicó, la Sala sí abordó las alegaciones y fundamentos de la accionante, y concluyó que: *“la acción de protección no puede ser utilizada por ...procesos ordinarios o laborales como en este caso”*. Siendo así no existen elementos que evidencien que el juez debía considerar factores adicionales para resolver la acción de protección como los establecidos en la sentencia 1679-12-EP/20¹¹.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre del 2019.

¹¹ *“Esta sentencia establece el marco general para la resolución de una acción de protección e impide que se pueda negar esta garantía limitándose a afirmar que el acto es impugnabile en sede judicial. Ahora bien, más allá de que todo acto administrativo es impugnabile en sede judicial - generalmente ante los tribunales de lo contencioso administrativo-, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano existen mecanismos de impugnación judicial específicos que han sido concebidos y diseñados para analizar las pretensiones derivadas de la impugnación de un tipo de acto administrativo en particular y, por ende, son idóneos y efectivos para resarcir violaciones de derechos generados por dichos actos. En estos casos, cuando efectivamente se ha diseñado un mecanismo adecuado y eficaz, por regla general, la justicia constitucional debe dar deferencia a la justicia ordinaria, para evitar la superposición de una frente a la otra. Este criterio es particularmente aplicable a casos como el presente en los que se impugna una resolución de visto bueno en sede constitucional, existiendo para esta impugnación una vía ordinaria idónea y efectiva [...] (Párr. 61)*

Es decir, la resolución de visto bueno cuenta con una vía expresa de impugnación ante la justicia laboral, que es idónea para determinar si el inspector de trabajo aplicó adecuadamente el procedimiento respectivo contemplado en los artículos 621 y siguientes del Código de Trabajo y si se han cumplido o no las causales de separación solicitadas por el empleador, contenidas en el artículo 172 del mismo Código. Como regla general, esta vía debe considerarse adecuada y eficaz. La competencia de los jueces laborales para conocer este tipo de controversias ya ha sido determinada por esta Corte, entre otras, en

34. Sobre la base del análisis realizado en párrafos precedentes, esta Corte no encuentra que a través de la sentencia de 10 de mayo de 2016, se haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica. Adicionalmente, este Organismo recalca que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional, desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, puesto que la Corte Constitucional no debe ser considerada como una instancia adicional.

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 al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.19
12:29:58 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

las sentencias 007-11-SCN-CC y 175-16-SEP-CC. para proteger derechos laborales por cuanto el proceso laboral ordinario se basa en principios y reglas orientadas a proteger al trabajador y equilibrar la situación de desventaja en la que se encuentra frente a su empleador, de ahí que es idóneo para reparar la vulneración de derechos laborales y es efectivo al tener la capacidad de generar el resultado para el cual ha sido concebido. (Párr. 64)

Por lo anterior, discusiones de índole estrictamente laboral, tales como el pago de remuneraciones adeudadas u otro tipo de haberes laborales, la verificación de las causales de procedencia del visto bueno u otras alegaciones respecto a la terminación de la relación laboral como despido intempestivo y, en general, conflictos cuya pretensión sea el reconocimiento de haberes laborales, cuentan con una vía adecuada y eficaz ante la justicia ordinaria. Así, como regla general, la acción de protección no puede sustituir a la vía laboral ordinaria respecto de la impugnación de una resolución de visto bueno y, en estos casos, los jueces constitucionales deben dirigir al accionante a la vía adecuada y eficaz para resolver su pretensión.” (Párr. 66)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 1186-16-EP

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

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



Sentencia No. 1697-16-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 14 de abril de 2021

CASO No. 1697-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza y rechaza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Rodrigo Godoy Garzón, delegado del director zonal 9 del Servicio de Rentas Internas, contra el auto dictado el 13 de julio de 2016 por la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N°.1 con sede en el cantón Quito, dentro del juicio de impugnación N°. 17503-2011-0068, por cuanto dicha decisión judicial no es susceptible de ser objeto de esta garantía jurisdiccional.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El señor Jorge Oswaldo Maldonado Fiallo, en su calidad de representante legal de la compañía Maldonado Fiallo Hermanos CIA. LTDA., presentó una acción de impugnación en contra de la resolución N°. 917012011RREV000121¹ emitida el 8 de junio de 2011 por el Director General del Servicio de Rentas Internas (“SRI”), en respuesta al recurso de revisión interpuesto en contra del oficio N°. 117012010OREC002774². El proceso fue signado con el N°. 17503-2011-0068.
2. El 15 de octubre de 2015, la compañía Maldonado Fiallo Hermanos CIA. LTDA., a través de su representante legal, presentó un escrito donde manifestó su voluntad de desistir de la acción de impugnación propuesta. El 22 de octubre de 2015, se realizó el reconocimiento de firma y rúbrica.
3. Mediante auto de 26 de octubre de 2015, la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N°. 1 con sede en el cantón Quito (“Sala”), aceptó el desistimiento propuesto y dispuso el archivo del juicio. Además, declaró ejecutoriado el auto impugnado y dispuso que, en caso de que la obligación tributaria no haya sido

¹Dicha resolución modificó el contenido de la liquidación de pago N°. 1720100200024, por diferencias en la declaración de impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2007 por un monto de USD 244 483.65.

²En el oficio en mención, la administración tributaria consideró como extemporáneo el reclamo administrativo presentado por la compañía Maldonado Fiallo Hermanos CIA. LTDA., contra la liquidación de pago N°. 1720100200024.

cancelada por la parte actora, se imputará el afianzamiento otorgado dentro de la causa. Lo anterior, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador.

4. El 31 de mayo de 2016, el SRI, en cumplimiento del auto de 26 de octubre de 2015, solicitó el desglose de la póliza de seguro de garantía judicial rendida como afianzamiento por la compañía Maldonado Fiallo Hermanos CIA. LTDA.
5. El 27 de junio de 2016, la Sala declaró como improcedente el pedido referido en el párrafo *ut supra*, ya que el SRI, mediante resolución N°. 117012016RCBR086491 de 17 de junio de 2016, concedió a la compañía actora facilidades de pago de la obligación tributaria sobre el impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2007, por el valor total de USD 128.614,22. En tal virtud, la Sala evidenció que, en dicha resolución, se establecieron los plazos, forma de pago y las acciones a seguir en caso de incumplimiento.
6. El 30 de junio de 2016, el Servicio de Rentas Internas presentó un pedido de revocatoria del auto de 27 de junio de 2016, el mismo que fue negado mediante auto de 13 de julio de 2016.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

7. El 8 de agosto de 2016, el señor Rodrigo Godoy Garzón, en calidad de procurador fiscal del Director Zonal 9 del Servicio de Rentas Internas (“**accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de 13 de julio de 2016 emitido por la Sala Única del Tribunal Distrital de los Contencioso Tributario N°. 1 (“**auto impugnado**”).
8. Mediante auto de 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección.
9. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
10. El 3 de diciembre de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.
11. El 11 de diciembre de 2020, los señores jueces Iván Agustín Cevallos Zambrano, Tania Jaramillo Luzuriaga y Paúl Rengel Maldonado remitieron su informe de descargo.

II. Competencia

12. De conformidad con el artículo 94 de la CRE 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. El accionante considera que el auto impugnado que emanó de la Sala vulneró sus derechos a la seguridad jurídica; al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; y, a la tutela judicial efectiva.
14. Respecto del derecho a la seguridad jurídica, el accionante indicó que el artículo 233 del Código Tributario dispone que el afianzamiento se tome como abono a la obligación tributaria en los casos en los que la demanda o pretensión sean rechazadas en su totalidad. En este sentido, citó lo señalado en el auto de archivo del 26 de octubre de 2016 por la Sala, a través del cual se aceptó el desistimiento presentado por la compañía actora y se estableció que en caso de que la obligación tributaria no haya sido cancelada el afianzamiento se imputará a la misma.
15. De tal modo, a su criterio, correspondía al juzgador ordenar el desglose del afianzamiento con el fin de que el mismo se abone a la obligación tributaria, con independencia del hecho de que se hayan otorgado facilidades de pago respecto de dicha obligación. Empero, el accionante señala que, al no haberse aceptado ello, se vulneró el derecho en cuestión.
16. Por otro lado, el accionante indicó que el auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, pues al no permitir que el afianzamiento se impute a la obligación tributaria, se dejó de aplicar la normativa adecuada.
17. Finalmente, en cuanto a la vulneración de la tutela judicial efectiva, el accionante mencionó que la Sala, al declarar improcedente el desglose de la garantía con el argumento de que la propia Administración Tributaria ya concedió facilidades de pago, se le impidió ejercer su facultad recaudadora.
18. Sobre estos argumentos, el accionante solicitó: i) que se acepte la acción extraordinaria de protección; ii) que se declaren vulnerados los derechos alegados; y, iii) que se declare la nulidad del auto objeto de esta acción.

3.2. De la parte accionada

19. Mediante escrito de 11 de diciembre de 2020, los señores jueces Iván Agustín Cevallos Zambrano, Tania Jaramillo Luzuriaga y Paúl Rengel Maldonado, remitieron su informe indicando:

En el caso que nos ocupa, al haberse firmado el acuerdo de pago después de ejecutoriado el auto de desistimiento, se novó la obligación con condiciones en acuerdo de las partes, por ende le asistía al actor el derecho de retirar la garantía del proceso que puso fin con su desistimiento, lo cual se concreta con acuerdo de pago suscrito, el cual de forma alguna subsumió el afianzamiento ni mucho menos se condicionó su entrega, más si se toma en cuenta el plazo de vigencia de dicha garantía.

Por lo que queda demostrado que en la fase de ejecución del auto resolutivo emitido el 26 de octubre de 2015, el tribunal no solo garantizó los principios, derechos y garantías que el señor doctor Rodrigo Godoy Garzón considera vulnerados sino también el principio de independencia judicial atendiendo al principio de verdad procesal conforme a los documentos aportados por las partes procesales, por lo que, al existir fundamentos de hecho y de derecho solicitamos se niegue el recurso constitucional planteado por dicha parte procesal.

IV. Análisis

20. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.
21. De conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia N°. 154-12-EP/19³, la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciar sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el objeto impugnado no es susceptible de ser tratado mediante esta garantía jurisdiccional.⁴
22. En consecuencia, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales del accionante, corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿El auto impugnado puede ser objeto de una acción extraordinaria de protección?

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

³ Este parámetro jurisprudencial fue establecido como excepción al principio de preclusión, en aras de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019. “[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.”

[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.

24. En el presente caso, se observa que el auto impugnado negó el pedido de revocatoria del auto de 27 de junio de 2016, mediante el cual la Sala rechazó la solicitud de desglose de la póliza de seguro de garantía judicial rendida como afianzamiento dentro del proceso.
25. En este sentido, el auto impugnado no pone fin a un proceso, pues, por su naturaleza no es definitivo. El mismo no se pronunció sobre la materialidad de las pretensiones, ni resolvió el fondo de la decisión.
26. Además, el auto impugnado no impide la continuación del juicio o de uno nuevo, puesto que la decisión que puso fin al proceso, a falta de la interposición de otro recurso, fue el auto de 26 de octubre de 2015, mediante el cual la Sala aceptó el desistimiento propuesto por la compañía Maldonado Fiallo Hermanos CIA. LTDA. y dispuso el archivo del juicio.
27. Asimismo, se advierte que el auto impugnado no genera un gravamen irreparable de conformidad con la sentencia N°. 154-12-EP/19.⁵ De acuerdo a dicha jurisprudencia, un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales y ésta no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.
28. En el presente caso, el SRI, mediante resolución N°. 117012016RCBR086491⁶ de 17 de junio de 2016, concedió a la compañía facilidades de pago respecto de la obligación tributaria y estableció plazos, forma de pago y acciones a seguir en caso de incumplimiento. En este sentido, el auto impugnado no ha impedido que se ejecute el cobro de la obligación tributaria en los términos que el SRI y la compañía pactaron.⁷
29. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la presente acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de una decisión judicial que no es definitiva, ni genera un gravamen irreparable. En consecuencia, al no proceder pronunciarse

⁵ *Id.*, “[u]n auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.

⁶ Fs. 401 y 402 del proceso de origen.

⁷ La mencionada obligación corresponde al impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2007 y asciende al valor total de USD 128.614,22

sobre el mérito de la presente acción, corresponde rechazar la demanda por improcedente.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la CRE y la Ley, resuelve lo siguiente:

1. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección N°. 1697-16-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.22
09:56:34 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1697-16-EP

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

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

**Sentencia No. 1645-16-EP/21****Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 14 de abril de 2021

CASO No. 1645-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en contra de un auto de inadmisión de recurso de casación dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, al no verificar la vulneración de derechos alegada.

I. Antecedentes procesales

1. El 4 de septiembre de 2012, Antonella Rossana Cuneo Quiñonez, gerente general y representante legal de la compañía Distribuidora de Carnes y Alimentos DIGECA S.A., presentó una demanda contencioso tributaria de impugnación, en contra de la resolución SENAE-DDG-2012-339-RE, emitida por el Director Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, mediante la cual se declaró sin lugar el reclamo administrativo No. 207-2012 y se ratificó el acto administrativo de aforo y liquidación realizado a las mercancías importadas por la accionante¹.
2. En sentencia de 3 de mayo de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil, resolvió aceptar la demanda presentada por DIGECA S.A., dejando sin efecto la resolución SENAE-DDG-2012-339-RE².
3. El 23 de mayo de 2016, Alba Marcela Yumbra Macías, Directora Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, interpuso recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia de 3 de mayo de 2016.
4. En auto de 11 de julio de 2016, dictado por el Dr. Juan Montero Chávez, conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, se inadmitió a trámite el recurso interpuesto³.

¹ La accionante alegó que las mercancías importadas mediante la DAU 18568412, refrendo 028-2012-10-045593-7, correspondían a 23.991,35 kg de grasa de cerdo congelada por un valor FOB de USD \$26079,05, y que durante el acto de aforo los funcionarios aduaneros erróneamente determinaron que correspondía a otra partida arancelaria ya que estimaron que parte del producto importado era carne de cerdo, lo que generó la aplicación del Sistema Andino de Franja de Precios, y un aumento en los tributos a pagar de USD \$12.873,84.

² El proceso se signó con el No. 09504-2012-0100.

³ El proceso en casación se signó con el No. 0379-2016.

5. El 8 de agosto de 2016, Emilia Moscoso Valarezo, Directora Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, subrogante, en adelante “la entidad accionante”, presentó una acción extraordinaria de protección, en contra del auto de 11 de julio de 2016, dictado por el Dr. Juan Montero Chávez, conjuéz de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
6. En auto de 11 de octubre de 2016, dictado por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los entonces jueces constitucionales Marien Segura Reascos, Wendy Molina Andrade y Francisco Butiñá Martínez, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección, que se signó con el No. 1645-16-EP.
7. Una vez posesionados los actuales miembros de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de 12 de noviembre de 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento mediante providencia de 4 de marzo de 2021, y en la misma requirió el informe de descargo al conjuéz actuante, de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
8. El 10 de marzo de 2021, con Oficio Nro. 023-2021-GDV-PSCT-CNJ, suscrito por el Dr. Gustavo Adolfo Durango Vela, el Dr. José Suing Nagua y la Dra. Rosana Morales Ordoñez, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, se presentó el informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Decisión judicial impugnada

10. La decisión impugnada es el auto de 11 de julio de 2016, dictado por el Dr. Juan Montero Chávez, conjuéz de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en el que se resolvió lo que sigue:

“(...) Siendo como dijimos anteriormente la casación un recurso de control de legalidad y del error judicial en los fallos de instancia, requiere que en su interposición se cumplan con los requerimientos, condiciones, requisitos de forma y sustanciales que la Ley de Casación exige, como se ha propuesto en líneas anteriores; consiguiente, al haberse concedido indebidamente el recurso por parte del Tribunal de instancia, inobservando lo que dispone el art. 7 de la Ley de Casación, en relación con el art. 3 numerales 1 y 5 Ibidem, se declara la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto. Se dispone la devolución del expediente al Tribunal de instancia para la ejecución de la sentencia recurrida (...)”.

IV. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

11. La entidad accionante alega que la decisión judicial vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y en la garantía de la debida motivación de las decisiones de los poderes públicos; y a la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7, literal 1, y 82 de la Constitución, respectivamente.

12. Con relación a la seguridad jurídica, la entidad accionante enuncia el contenido de los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación, y señala que “(...) *la Sala de Admisión no debía analizar el fondo del recurso interpuesto, sino la forma, esto son los requisitos que se mencionaron en líneas anteriores. El Tribunal de la Corte nacional expone que el Código Orgánico de la Función Judicial, vigente para la competencia, organización y funcionamiento de la Corte Nacional de Justicia, en su artículo 201 numeral 2 confiere a los conjueces competencia privativa para conocer y resolver sobre la admisibilidad e inadmisibilidad de los recursos de casación, competencia que comprende los recursos horizontales de revocatoria, aclaración o ampliación, que se genera del auto de calificación formal del recurso (...)*”.

13. Seguidamente transcribe el texto del artículo 82 de la Constitución, y refiere que “(...) *debe entenderse que los Tribunales de Administración de Justicia, tienen la obligación de respetar y garantizar en todo momento el cabal cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, la aplicación correcta de los preceptos jurídicos en los elementos fácticos*”, y señala que “(...) *la decisión tomada por la Sala de Admisión no cumplió con aplicar las normas pertinentes que correspondían a su competencia, sino que excedió el límite que en ellas se contemplan*”.

14. Sobre la tutela judicial efectiva y el debido proceso en la garantía de la motivación de las decisiones de los poderes públicos, la entidad accionante refiere que: “(...) *La Sala de la Corte Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (sic) no considera nuestra argumentación, la cual es muy clara en determinar las falencias que tiene la sentencia a quo, en la cual se deja claro que solo se limita mencionar (sic) que no hay motivación en las resoluciones de la administración aduanera, ¿será acaso de lo (sic) tribunal Distrital Contencioso Tributario motivo su sentencia? (sic), sin valorar las pruebas, sin realizar una explicación clara, concisa y precisa de cómo debe motivarse una resolución. Por supuesto que no, el tribunal a quo no motiva su sentencia, bajo ningún contexto (...)*”.

15. Finalmente la entidad accionante señala que su pretensión es que se declare la vulneración de derechos constitucionales en el auto de inadmisión emitido el 11 de julio de 2016.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

16. En su informe de descargo, los jueces nacionales de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, Dr. Gustavo Adolfo Durango Vela, Dr. José Suing Nagua y Dra. Rosana Morales Ordoñez, señalaron que el conjuez nacional actuante citó disposiciones jurídicas pertinentes, para sustentar su competencia, posteriormente analizó el contenido del recurso de casación formulado por SENA E, determinando que fue oportunamente interpuesto dentro de un proceso de conocimiento, y que la entidad recurrente estaba legitimada para hacerlo.

17. Seguidamente señalan que en el auto objeto de la acción extraordinaria de protección, se indican las normas infringidas y las causales bajo las cuales se fundamenta el recurso de casación, y que “(...) *el doctor Juan Montero Chávez, Conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, a la fecha que se dictó el auto materia de la acción extraordinaria de protección, 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*”.

V. Análisis constitucional

18. El artículo 94 de la Constitución dispone que: “*La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución(...)*”. A su vez, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales prescribe que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos constitucionales. De lo expuesto, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de las juezas y los jueces en su labor jurisdiccional.

19. En el presente caso, esta Corte observa que respecto a la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva, el cargo en general refiere a la falta de motivación de la decisión judicial impugnada, por lo que sólo se analizará la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación⁴; en cuanto a la alegada vulneración del derecho a la

⁴ En Sentencia No. 889-16-JP, esta Corte Constitucional señaló que: “(...) *en varios casos ha declarado la violación de la tutela efectiva cuando se han violado garantías del debido proceso, como la motivación, la defensa, el cumplimiento de normas o el derecho a recurrir. Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada*

seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, estima pertinente realizar un análisis conjunto, dado que el fundamento en general es que el congreso habría excedido sus facultades al inadmitir el recurso de casación.

Derecho al debido proceso en la garantía de la motivación:

20. El artículo 76 numeral 7, literal l de la Constitución, establece como una de las garantías del derecho al debido proceso, que: *“1. Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”*.

21. Esta Corte en reiterados fallos ha determinado que la motivación requiere que los jueces cumplan, al menos, los siguientes parámetros mínimos: (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que fundaron la decisión; y, (ii) explicar la pertinencia de la aplicación de las normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho⁵.

22. En el presente caso, se alega que el auto de 11 de julio de 2016, dictado por el Dr. Juan Montero Chávez, congreso de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, por el cual se inadmitió el recurso de casación de la entidad accionante, no fue debidamente motivado, por lo que, para determinar la alegada vulneración se examinará la decisión judicial bajo los parámetros expuestos en el párrafo anterior.

23. En la decisión judicial impugnada el congreso inicialmente refiere los antecedentes del caso, y se pronuncia sobre su competencia, en relación a lo cual refiere las normas contenidas en el artículo 184 numeral 1 de la Constitución, el artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, el artículo 1 y el inciso tercero del artículo 8 de la Ley de Casación.

24. Seguidamente, el congreso realiza el examen de calificación del recurso y determina que quien interpuso el recurso tenía legitimación para hacerlo (artículo 4 de la Ley de Casación); que el recurso fue interpuesto oportunamente (artículo 5 de la Ley de Casación) y que la decisión impugnada es una decisión definitiva, que proviene de un proceso de conocimiento y sobre la cual no cabe la interposición de ningún recurso ordinario (artículo 2 de la Ley de Casación).

25. Finalmente, el congreso precisa que la entidad accionante ha presentado su recurso extraordinario de casación sobre la base de las causales primera y quinta del artículo 3

derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma”.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019.

de la Ley de Casación y procede a examinar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6 de la referida ley.

26. Sobre la fundamentación de la causal quinta, el congreso refiere que: “(...) *no existen argumentos tendientes a demostrar que la decisión tomada por el juzgador carece del elemento “lógica”, pues no se argumenta sobre cuál es la incoherencia que supuestamente existe entre las premisas (mayor y menor) y la conclusión, y de ésta con la decisión (...) la recurrente tampoco establece por qué razones considera que la sentencia contiene decisiones incompatibles (...)*”.

27. En relación a la causal primera, el congreso identifica que en la misma se alega la falta de aplicación del artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, el artículo 84 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el artículo 110 del Reglamento al Título de Facilitación aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, y la Nota explicativa que incorporan a la cuarta enmienda del sistema armonizado dentro de la partida, de fecha 25 de julio de 2007, dentro de la partida 02.03.29.

28. Seguidamente refiere que, respecto a la fundamentación de la causal primera, la recurrente “(...) *no explica de manera razonada y razonable el porqué (sic) era necesario que en la decisión tomada por el juzgador se debía aplicar las normas consideradas como infringidas, pues estas son las que solucionan el problema jurídico puesto a conocimiento del juzgador, tampoco argumenta sobre cuáles son los efectos que ha provocado esta falta de aplicación, como era su obligación (...)*”.

29. Sobre la base de lo anteriormente señalado, el congreso concluye que respecto de las causales primera y quinta del recurso de casación no se verifica el cumplimiento del cuarto requisito establecido en el artículo 6 de la Ley de Casación, que refiere a la fundamentación del recurso, por lo que en aplicación del artículo 8 del mismo cuerpo normativo, resuelve la inadmisión del recurso.

30. En este sentido, de todo lo anteriormente referido, se verifica que en la causa el congreso actuante, ha enunciado las normas en que funda su decisión de inadmitir el recurso extraordinario de casación y ha explicado la pertinencia de la aplicación de las normas de la Ley de Casación, en la calificación del mencionado recurso, por lo cual, se concluye que en la causa no se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Derecho a la seguridad jurídica y derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas.

31. De la revisión de la demanda se constata que la entidad accionante alega que se han vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, por cuanto el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, no habría observado lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación, y por ello habría

excedido sus competencias al inadmitir el recurso de casación analizando aspectos de fondo del recurso interpuesto y no aspectos de forma como correspondía.

32. El artículo 82 de la Constitución, prescribe 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”*.

33. Esta Corte con relación al contenido del artículo 82 de la Constitución ha determinado que:

“(...)Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”⁶.

34. Por otra parte, el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, establece que: *“1. 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: 1) Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (...)”*.

35. Con relación a lo indicado en los párrafos anteriores, esta Corte se ha pronunciado en el sentido de que en el conocimiento de una acción extraordinaria de protección, no le corresponde pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales, sino verificar si existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que acarree la vulneración de un derecho constitucional⁷, y en el mismo sentido, ha recalcado que la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, principalmente se garantiza en la sede ordinaria, y por ello únicamente podrá conocer estas alegaciones en la revisión de decisiones judiciales cuando de las mismas se desprenda una vulneración a un derecho constitucional⁸.

36. Conforme se ha reseñado en los párrafos 25 al 29 *supra*, el congreso actuante al dictar el auto de inadmisión del recurso extraordinario de casación, analizó el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 6 de la Ley de Casación, y para ello refirió normas previas, claras y públicas, de tal forma que en la causa no se verifica la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, sin que se observe que en el examen en cuestión se realice un análisis sobre el fondo, como lo ha manifestado la entidad accionante.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1706-13-EP/19 de 26 de noviembre de 2019, párrs. 23 y 24.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 1645-16-EP**
2. Notificar esta decisión y devolver el expediente al juzgado de origen.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.19
12:30:40 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1645-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1754-16-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 14 de abril de 2021

CASO No. 1754-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, analiza y rechaza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Cristian David Hidalgo Orozco, en calidad de procurador judicial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, contra el auto de inadmisión del recurso de casación de 28 de julio de 2016, dictado por la conjuenza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio contencioso administrativo N°. 17741-2015-0683; por no ser objeto de la presente acción.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 27 de septiembre de 2001, María de Lourdes Villalba Oquendo¹ presentó una demanda mediante acción contencioso administrativa de plena jurisdicción en contra del director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”), Patricio Llerena Torres, por el cual impugnó el Oficio N°. 2000121-5361 de 30 de agosto de 2001². El proceso fue signado con el N°. 17802-2001-8808.
2. Mediante la demanda solicitó: i) declarar la ilegalidad y nulidad del acto administrativo que consta en oficio N°. 2000121-5361; ii) ordenar el pago de los valores correspondientes a la indemnización establecida en el Contrato Único de

¹ El 23 de febrero de 2001, mediante oficio N°. 2000121-6320, se notificó a la señora María de Lourdes Villalba Oquendo que la Comisión Interventora del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en Resolución N°. C. L 114, suprimió su cargo de oficinista en el departamento de Afiliación y Control Patronal R1 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El 22 de agosto de 2001, la señora María de Lourdes Villalba Oquendo presentó un reclamo administrativo en contra del director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Patricio Llerena Torres. En este indicó que ella no conocía la Resolución N°. C. L 114 y que el pago de la liquidación se cumplió en forma parcial, pues se omitió lo establecido en el artículo 6 del Contrato Colectivo y se inobservó el pago completo de haberes laborales. El 23 de marzo de 2001 se procedió con el pago de la liquidación por un valor de USD 266.27, tomando en consideración que la actora cesó en funciones el 23 de febrero de 2001. Fs. 97, expediente Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrito de Quito.

² El último puesto de la actora fue oficinista en el departamento de Afiliación y Control Patronal Región 1 del IESS y su última remuneración fue de USD 252.81.

Trabajo vigente a la fecha en que dejó de prestar servicios; iii) ordenar el pago de diferencias salariales adeudadas desde que la Resolución N°. 880 entró en vigencia; iv) ordenar el pago por perjuicio económico que causó el retraso del desembolso; y, v) ordenar el pago de recargos e intereses³.

3. El 11 de agosto de 2010, el Tribunal de lo Distrital N°. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, admitió parcialmente la demanda y ordenó que la entidad accionada pague los rubros pretendidos en la demanda, los valores referentes al segundo contrato colectivo único de trabajo, y los beneficios laborales adquiridos hasta el 14 de mayo de 1996.⁴
4. Dentro de la etapa de ejecución de la sentencia, mediante auto de 17 de octubre de 2014, se designó como perito a la señora Mónica de Lourdes Garcés Poma (“**perito**”) para que practique la liquidación de los haberes ordenados a pagar, de conformidad con lo establecido en la sentencia de 11 de agosto de 2010.
5. El 6 de noviembre de 2014, la perito presentó su informe, el cual fue impugnado por el IESS.⁵ El 11 de mayo de 2015, los jueces del Tribunal Distrital N°. 1 de lo Contencioso Administrativo aceptaron el informe pericial, rechazaron la solicitud del IESS y dispusieron el pago de los valores mencionados.⁶
6. El 1 de junio de 2015, el director general del IESS interpuso recurso de casación del auto de 11 de mayo de 2015.⁷ Este fue inadmitido el 28 de julio de 2016 por la

³ Fs. 183, expediente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrito de Quito.

⁴ Mediante informe pericial contable realizado por la perito Mónica Garcés Poma, presentado el 6 de noviembre de 2014, se calcula la deuda de USD 15.234,99. Fs. 200-209, expediente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrito de Quito.

⁵ A criterio de la entidad, existió un error esencial pues se inobservó el segundo contrato colectivo único de trabajo, suscrito en 1994. La entidad también consideró que el informe tenía un error al tomar en consideración el contrato colectivo de trabajo de 1999.

⁶ Fs. 229 y 230, del expediente los Jueces del Tribunal Distrital N°. 1 de lo Contencioso Administrativo establecen que el informe pericial es “claro y contiene en forma precisa los montos que deben ser satisfechos a la accionante, conforme lo dispuesto en sentencia de fecha 11 de agosto de 2010. Lo argumentado por la entidad pública demandada no es procedente puesto que corresponde a este Tribunal exclusivamente ejecutar la sentencia dictada en la presente causa, en la cual se ordenó el pago de los rubros conforme a los considerandos del fallo, y que hacen justamente referencia al Segundo Contrato Colectivo, cálculo que se realizará a partir del mes de mayo de 1996 hasta la fecha que laboró en la Institución mencionada. Respecto al pago de intereses el mismo es procedente conforme consta en la sentencia de la referencia, puesto que los mismo fueron reclamados por la accionante y aceptados por el Tribunal. Por tanto, se dispone que la parte demandada, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el término de quince días, (...) pague a la actora la señora MARÍA DE LOURDES VILLALBA OQUENDO, la cantidad de USD \$ 15.234,99 (...)” (sic).

⁷ La entidad accionada interpuso recurso de casación contra el auto dictado el 11 de mayo de 2015 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°.1 en etapa de ejecución de sentencia. Solicitó que se reforme el auto de 28 de julio de 2016, en las partes pertinentes en la que consta: “El doctor Carlos Santiago Burbano Garcés, procurador General del IESS, en calidad de procurador judicial del ingeniero Camilo Torres Rites, director general encargado del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social interpone recurso de casación”, debiendo ser rectificado y decir: “el doctor Carlos Santiago Garcés Burbano. 7. El 11 de agosto de 2016, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia reformó

conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia por improcedente.⁸

7. Mediante auto de 11 de agosto de 2016, la conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia reformó el auto de 28 de julio de 2016, únicamente para rectificar el nombre de una de las partes.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

8. El 19 de agosto de 2016, el señor Cristian David Hidalgo Orozco, en calidad de procurador judicial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**entidad accionante**” o “**IESS**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra dos decisiones: i) el auto dictado por la conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 28 de julio de 2016 (“**auto impugnado**”); y, ii) el auto dictado por la misma Sala el 11 de agosto de 2016. Esta acción fue admitida el 11 de octubre de 2016.
9. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
10. El 4 de febrero de 2021 el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

12. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, derecho al debido proceso en las garantías a

el auto de fecha 28 de julio de 2016, única y exclusivamente en lo solicitado, sin alterar la decisión final.”. El proceso fue signado con el N°. 17741-2015-0683.

⁸ La conjueza nacional, manifestó que el proceso está en “*fase de ejecución*”, el auto impugnado no decide sobre puntos esenciales o controvertidos de la Litis puesto que ordena que se de (sic) cumplimiento al fallo dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 de Quito en este sentido no procede el recurso de casación presentado por el recurrente, por lo que se inadmite el recurso deducido”.

la defensa, a la motivación y a recurrir el fallo, reconocidos en los artículos 82; 75; 76, numeral 7, letras a), l) y m) de la CRE.

13. Indica que el recurso de casación se interpuso, pues el informe pericial es contradictorio con la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. Adicionalmente, asevera que el recurso de casación reunía los presupuestos establecidos en el artículo 2 de la Ley de Casación; ergo, al inadmitirlo, se vulneró la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.
14. En lo referente al derecho al debido proceso en la garantía a la defensa, la entidad accionante manifiesta que el auto de inadmisión del recurso de casación *“está negando sin fundamento alguno al IESS a ejercer su derecho a la defensa incurriendo claramente en la falta de tutela efectiva y dejando al IESS, en la total indefensión”*.
15. Respecto de la garantía a la motivación, la entidad accionante transcribe consideraciones doctrinarias y sostiene que, el auto de inadmisión del recurso de casación, únicamente:

describe, y resume los antecedentes, erróneamente señala que se trata de un mandamiento de ejecución considerando al auto de 11 de mayo del 2015 como auto que deviene de un juicio ejecutivo, mas no a un auto de juicio de conocimiento en etapa de ejecución que es diferente, por lo que además, la Doctrina aplicada inclusive no es la adecuada por que habla de la casación civil, mientras que el recurso interpuesto por el IESS, es de un auto en etapa de conocimiento de un juicio contencioso administrativo, en etapa de ejecución (sic).

16. La entidad accionante alega que no existe relación entre los hechos, las normas y la decisión de inadmisión. Esto, en virtud de que a su criterio, la conjueza omite mencionar qué requisitos del artículo 2 de la Ley de Casación se omitieron en la demanda del recurso de casación.
17. Así, manifiesta que la conjueza *“simplemente se limita a decir que se evidencia que se trata de un juicio en etapa de ejecución y que el auto recurrido no decide sobre puntos esenciales controvertidos de la Litis, sin realizar un análisis de dicho auto”*.
18. Afirma que se violenta el derecho a recurrir del fallo, cuando se inadmitió el recurso de casación. Así, cuestiona que la conjueza enunció que *“[...] se ha interpuesto el recurso con el único propósito de retardar la ejecución del fallo sin sustento jurídico alguno”*. En este sentido, menciona que:

el auto contraviene totalmente lo dispuesto en sentencia, entonces el auto de inadmisión del recurso, sin referirse a la fundamentación, del recurso interpuesto por el IESS, y aducir que está dilatando la ejecución del auto sin fundamento alguno, coarta al IESS a ejercer su derecho fundamental a la defensa, vulnera el derecho del IESS a recurrir el fallo.

19. Por las razones expuestas, la entidad accionante solicita **(i)** que se admita a trámite el recurso de casación interpuesto por el IESS; **(ii)** que se ordene, como medida cautelar, que se deje sin efecto los autos impugnados; y, **(iii)** que se declare:

1- La vulneración de los derechos constitucionales del debido proceso establecido en los Arts. 7. 76 numeral 1 y numeral 7 literales l) y m) y el derecho a la seguridad jurídica dispuesto en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

2.- Por existir fundamento constitucional, se deje sin efecto y sin ningún valor los Autos impugnados.

3.2. De la parte accionada

20. El 9 de febrero de 2021, la señora Daniella Lisette Camacho Herold, en calidad de conjuenza de la Sala de lo Contencioso Administrativo, presentó su informe de descargo e indicó que el auto impugnado se encontraba en fase de ejecución, por lo que se incumplió con el artículo 2 de la Ley de Casación, y en consecuencia, se inadmitió el recurso.
21. En lo referente a los derechos que alegó la entidad accionante como violados, la conjuenza indicó que no existe una vulneración puesto que inadmitir el recurso de casación, por no cumplir los requisitos formales y sustanciales, no supone una violación de derechos. Así, señaló que la demanda incumple con los artículos 58 y 62 de la LOGJCC y 94 de la CRE.

IV. Análisis

22. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.
23. De conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia N°. 154-12-EP/19⁹, la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el objeto impugnado no es susceptible de ser tratado mediante esta garantía jurisdiccional.¹⁰
24. En consecuencia, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales de la entidad accionante, corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

⁹ Este parámetro jurisprudencial fue establecido como excepción al principio de preclusión, en aras de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019. “[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.”

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

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

[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.

26. En el presente caso, se observa que los autos impugnados, por su naturaleza, no son definitivos porque versan sobre un recurso que resultó inoficioso: casación frente a un auto que aceptó un informe pericial en fase de ejecución. Por ende, los autos impugnados no resuelven sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material y tampoco impiden la continuación del juicio puesto que el proceso culminó con la sentencia de 11 de agosto de 2010.
27. Asimismo, se advierte que el auto impugnado no genera un gravamen irreparable de tal manera que pueda calificar como objeto de una acción extraordinaria de protección, a pesar de no ser definitivo. De conformidad con la sentencia N°. 154-12-EP/19¹¹, un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal, lo que no sucede en este caso porque la acción extraordinaria de protección ha sido planteada contra dos autos que se han originado como resultado de un recurso indebidamente interpuesto¹² y que continúan con la ejecución de la sentencia de 11 de agosto de 2010.
28. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la presente acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de una decisión judicial que no es definitiva, ni genera un gravamen irreparable. En consecuencia, la Corte encuentra que no procede pronunciarse sobre el mérito de la presente acción y corresponde rechazar la demanda por improcedente.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la CRE y la Ley, resuelve lo siguiente:

¹¹ *Id.*, “[u]n auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1045-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 27.

1. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección N°. 1754-16-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.22
09:56:00 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1754-16-EP

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

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

**Sentencia No. 1771-16-EP/21****Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 14 de abril de 2021

CASO NO. 1771-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La presente sentencia analiza los derechos al debido proceso en las garantías de defensa y derecho a recurrir, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica en un auto de inadmisión de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. En la sentencia se desestiman las presuntas vulneraciones a los derechos.

I. Antecedentes Procesales

1. Pablo Fernando Chiriboga, en calidad de Gerente General y Representante Legal de la compañía TERMOGUAYAS GENERATION S.A., presentó el 13 de mayo de 2014 una acción de impugnación en contra de la Resolución No. 109012014RREC027530, de 9 de abril de 2014, emitida por el Director Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas (Proceso No. 09503-2014-0053)¹.
2. El proceso judicial recayó en conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2, con sede en la ciudad de Guayaquil, quien mediante sentencia de 29 de abril de 2016 aceptó parcialmente la demanda. El Servicio de Rentas Internas solicitó aclaración de la sentencia, solicitud que fue rechazada mediante auto de 31 de mayo de 2016. Inconforme con la decisión, el Servicio de Rentas Internas interpuso recurso extraordinario de casación.
3. El 27 de julio 2016, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación. Inconforme con el auto, el Servicio de Rentas Internas solicitó su revocatoria, solicitud que fue rechazada por improcedente mediante auto de 16 de agosto de 2016.
4. El 23 de agosto de 2016, Juan Miguel Avilés Murillo, en calidad de Director Zonal 8 del Servicio de Rentas Internas presentó una acción extraordinaria de protección contra el auto de 27 de julio de 2016.

¹ A través de la Resolución No. 109012014RREC027530 se aceptó parcialmente el reclamo presentada en contra del acta de determinación No. 0920130100182 mediante la que el Servicio de Rentas Internas determinó el Impuesto a la Renta del ejercicio económico 2009.

5. El 27 de septiembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y, de conformidad con el sorteo realizado el 12 de octubre de 2016, su sustanciación correspondió a la exjueza constitucional Pamela Martínez Loaiza.
6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo de 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; quien avocó conocimiento de la causa, dispuso la presentación de informes de descargo y corrió traslado a las partes, en auto de 03 de diciembre de 2020.

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

A. Fundamentos y pretensión de la acción

8. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento y recurrir, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 76 numeral 7 literales a) y m), 75 y 82 de la CRE y solicita que *“se disponga a la Corte Nacional de Justicia admita a trámite el recurso de casación”*.
9. En su demanda, la entidad accionante sostiene que se vulneró el debido proceso, puesto que *“a partir del 22 de mayo de 2016 nos encontramos en plena vigencia del Código Orgánico General de Procesos, pero pese a ello, la Sala de Conjueces a (sic) decidido INADMITIR el recurso (...) bajo el argumento de que se ha invocado normativa que aún no puede ser aplicada (...). Si al interponer el Recurso como tal, ya estaba en total vigencia el COGEP, éste debía ser aplicado, toda vez que, al término para su interposición comenzó a correr después del 22 de mayo de 2016. (...) Los Conjueces, incumpliendo con su deber de administrar justicia, deciden actuar en contravención a preceptos legales y constitucionales (...), la Sala (...) no apega sus actuaciones a la Constitución ni a las normas jurídicas las cuales son claras, expresas y públicas”*.

10. Asimismo, sostiene que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, puesto que *“al estar en vigencia una nueva normativa, que ha sido invocada como tal, (...) estos deciden no aplicarla, basados en un impertinente criterio”*.
11. Por otra parte, en cuanto al derecho a la defensa, alega la entidad accionante que *“es obvio que la Administración Tributaria se ha visto privada de ejercer su Derecho a la Defensa (...) sin que haya podido la Corte Nacional de Justicia revisar el fondo de nuestro recurso”*. Asimismo, sostiene que la inadmisión de su recurso de casación vulneró la garantía de recurrir *“al impedir que los jueces de la Sala Especializada conozcan el asunto principal que se ventila”*.
12. Finalmente, en cuanto a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante menciona que *“no existe razón legalmente justificada que permita a la Sala de Conjuces denegar el acceso a la justicia a mi representada, al sobrepasar sus funciones al analizar el contenido del recurso toda vez que el mismo cumple con todos y cada uno de los requisitos formales previstos en la Ley de Casación, lo cual al momento de la calificación de la admisibilidad debió ser considerado por la Sala de Conjuces para dar continuación a su tramitación. Pese a ello, en total desapego a las funciones otorgadas por la ley, y en inobservancia a los derechos de la parte recurrente, la Sala decide denegar el acceso a la justicia impidiendo así que se sustancie el recurso; y, por ende, que se emita sentencia mediante la cual la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia se pronuncie respecto a las alegaciones y causales formuladas por mi representada”*.

B. Argumentos de la parte accionada:

13. El 9 de diciembre de 2020, Fernando Antonio Cohn Zurita, en calidad de Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, presentó un escrito en el que estableció que no se puede poner en conocimiento del conjuce que emitió la decisión jurisdiccional impugnada, por cuanto ha sido cesado de sus funciones.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Sobre el debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa del proceso y derecho a recurrir

14. El artículo 76 numeral 7 de la CRE establece que *“en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (...). m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”*.

15. La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este. En aquel sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la igualdad de armas entre las partes procesales a través de diversas garantías que incluyen la facultad de recurrir del fallo.
16. En relación a la garantía de recurrir, esta Corte ha establecido que esta se encuentra estrechamente vinculada con que las resoluciones judiciales puedan ser revisadas por el órgano jerárquicamente superior para subsanar posibles errores² y que *“esto no implica que la posibilidad de recurrir se trate de una garantía absoluta, pues como lo ha enfatizado esta Corte, esta garantía se encuentra sujeta a configuración legislativa”*³.
17. Asimismo, esta Corte ha establecido que la autoridad jurisdiccional garantiza este derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme al ordenamiento jurídico que lo regula y lo vulnera solo cuando establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable⁴.
18. En el presente caso, la entidad accionante sostiene que el auto de inadmisión vulneró esta garantía *“al impedir que los jueces de la Sala Especializada conozcan el asunto principal que se ventila”*.
19. De la revisión de la decisión impugnada se observa que esta inadmitió el recurso de casación al considerar que no se había cumplido el requisito establecido en el artículo 6 numeral 3 de la Ley de Casación, en relación a la determinación de las causales en las que se debe fundamentar el recurso, puesto que el recurrente lo hizo sobre la base de las exigencias del Código Orgánico General de Procesos cuando conforme a la disposición transitoria primera correspondía fundamentarlo y tramitarlo bajo la Ley de Casación⁵.
20. En tal sentido, el auto de 27 de julio 2016 menciona:

“[El recurrente] funda el recurso en la causal quinta del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, norma que no es aplicable al caso en estudio, (...) conforme lo dispone la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico General de Procesos (...) al encontrarse en vigencia tanto al momento de presentarse

² Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 024-10-SEP-CC, 3 de junio de 2010 y Sentencia No. 1304-14-EP/19, 2 de octubre de 2019.

³ Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 1591-14-EP/20, 02 de junio de 2020, párr. 25.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019.

⁵ Conforme a la disposición transitoria primera del Código Orgánico General de Procesos: *“Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación”*.

la demanda como al dictarse sentencia, la Ley de Casación, el recurso debía ser interpuesto en base a las normas de dicha Ley, mas no en base a las normas que establece el Código Orgánico General de Procesos (...). Hay que tomar en consideración que las normas del Código Orgánico General de Procesos, que hacen referencia al recurso de casación, dan distinto tratamiento tanto para la presentación como para la tramitación y resolución, que las constantes en la Ley de Casación, aquello en razón a que la vigencia del Código Orgánico General de Procesos, no implica una simple o mera reforma legal, sino un cambio en el sistema procesal ecuatoriano en materias no penales, en donde prevalece la oralidad de los procesos por audiencias, lo que no ocurre con el sistema procesal en materias no penales vigente hasta antes del 23 de mayo de 2016. Por lo expuesto, no se cumple con lo dispuesto en el numeral 3 del art. 6 de la Ley de Casación” (énfasis añadido).

21. Así, esta Corte observa que el recurso de casación fue inadmitido por incumplir los requisitos establecidos en la legislación aplicable. Al estar en fase de admisión no correspondía al conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario analizar el fondo del asunto, sino únicamente analizar los requisitos legales de admisibilidad del recurso interpuesto conforme a la configuración legislativa del recurso.
22. En decisiones anteriores, esta Corte ya ha señalado que el derecho a la defensa y la garantía de recurrir el fallo no comprenden la obligación de admisibilidad automática de todos los recursos interpuestos⁶, pues esta se ve garantizada si los recursos que se interponen son conocidos y resueltos con arreglo a la ley, sea que se admitan o no a trámite. El recurso de casación, en particular, “*es extraordinario, estricto, formal, riguroso [y] opera por las causales taxativas*”⁷; por lo que, la consecuencia en caso de “*no cumplir las exigencias técnicas del recurso y los requisitos legales es que la Sala, al resolver el recurso, también está limitada a pronunciarse exclusivamente respecto de los cargos elevados por el recurrente, estando impedida de revisar otras cuestiones o subsanar la inadecuada interposición del recurso*”⁸.
23. En el presente caso, se verifica que la entidad accionante efectivamente pudo ejercer su derecho a la defensa y recurrir la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, pero la inadmisión del recurso de casación se dio por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación aplicable. En consecuencia, esta Corte no observa una vulneración al derecho a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento y recurrir.

Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva

24. El artículo 75 de la CRE reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos: “*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y*

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 13-19-DOP-CC de 19 de marzo de 2019.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 551-16-EP/20 de 16 de diciembre de 2020.

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”.

25. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: **(i)** el acceso a la justicia, entendida ésta a través de los mecanismos propuestos por el Estado para la resolución de controversias; **(ii)** el derecho a un debido proceso judicial; y **(iii)** que la sentencia dictada se cumpla, esto es, la ejecutoriedad del fallo, que se traduce en el derecho a la efectividad de las decisiones jurisdiccionales⁹.
26. En el presente caso, las alegaciones del accionante sobre este derecho se refieren exclusivamente al acceso a la justicia y no a otros elementos, por lo que solo esta será materia de análisis en la presente sección.
27. La tutela judicial efectiva no se limita a precautelar el acceso de las personas al sistema de administración de justicia, sino que involucra una serie de elementos y obligaciones que recaen en los órganos jurisdiccionales, a efectos de garantizar una adecuada y eficaz protección de los derechos e intereses de los justiciables con el fin de que se dé una solución al conflicto que dio inicio al proceso judicial y las partes no queden en indefensión.
28. Sin embargo, esto no implica que en todas las instancias deba necesariamente existir una resolución sobre el fondo de las pretensiones, pues efectivamente existen requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico que los recursos deben cumplir para efectos de ser admitidos y que el órgano jurisdiccional pueda pronunciarse sobre los cargos establecidos en el recurso.
29. En el caso concreto, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso, por cuanto a su consideración este no cumplía los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley de Casación como norma jurídica aplicable al recurso. Por lo que, en el presente caso, no se observa la existencia de un impedimento arbitrario de acceso a la justicia, sino que el recurrente no cumplió los requisitos previstos en la ley conforme a lo manifestado en la decisión impugnada.
30. De esta manera, pese a que no se sustanció ni se conoció el fondo de la causa por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, no se vulneró la tutela judicial efectiva pues la inadmisión fue producto del incumplimiento de los requisitos legales previstos para el recurso de casación.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

31. Además, es importante mencionar que bajo la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante alega que el recurso de casación sí cumplió con todos los requisitos, pretendiendo que esta Corte revise el escrito del recurso de casación y verifique si existe la fundamentación requerida. Sin embargo, no corresponde a esta Corte actuar como un órgano de alzada y verificar si el recurso cumplía los requisitos legales, por lo que no cabe emitir un pronunciamiento al respecto.
32. En consecuencia, esta Corte no observa una vulneración al derecho a la tutela judicial, pues el recurrente pudo efectivamente acceder a la justicia al presentar su recurso, sin que por ello su admisión sea obligatoria o automática.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica:

33. El artículo 82 de la CRE reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos:

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

34. En decisiones anteriores¹⁰, esta Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la seguridad jurídica implica que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas de juego que le serán aplicadas. Así, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.
35. De la revisión de la acción extraordinaria de protección se verifica que los accionantes fundamentan la vulneración de este derecho en la aplicación de la Ley de Casación cuando el Código Orgánico General de Procesos ya se encontraba vigente. No obstante, esta Corte observa que el auto de inadmisión de 27 de julio de 2016, efectivamente, se pronunció sobre esta cuestión y determinó que de conformidad a la disposición transitoria primera del COGEP *“al encontrarse en vigencia tanto al momento de presentarse la demanda como al dictarse sentencia, la Ley de Casación, el recurso debía ser interpuesto en base a las normas de dicha Ley”*¹¹.

¹⁰ Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹¹ Conforme a la disposición transitoria primera del COGEP: *“Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación”*. Asimismo, conforme a la disposición final segunda del COGEP *“el Código Orgánico General de Procesos entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial, con excepción de las normas que*

36. Por lo que, una vez analizado el auto impugnado, esta Corte encuentra que se aplicó la normativa, previa, clara y pública que la Sala estimó pertinente para la resolución de la causa, sin que en ello exista inobservancia alguna que afecte a la Constitución.
37. Por otra parte, cabe destacar que no corresponde a esta Corte analizar las consideraciones de la entidad accionante sobre el “*impertinente criterio*” de la Corte Nacional de Justicia al interpretar las normas procesales, pues para que la presunta inobservancia normativa conlleve una vulneración constitucional a la seguridad jurídica, es necesario que esta tenga una trascendencia constitucional consistente en la transgresión de preceptos constitucionales.
38. Por lo expuesto, esta Corte desestima las vulneraciones alegadas por la entidad accionante respecto a la seguridad jurídica.

V. Decisión

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

1. Desestimar la presente acción extraordinaria de protección.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.27
09:49:15 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

reforman el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Notarial y la Ley de Arbitraje y Mediación y aquellas que regulan períodos de abandono, copias certificadas, registro de contratos de inquilinato y citación, que entrarán en vigencia a partir de la fecha de publicación de esta Ley. Las disposiciones que regulan el remate entrarán en vigencia en ciento ochenta días contados a partir de la publicación de la presente Ley”.

Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1771-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1755-16-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 14 de abril de 2021

CASO No. 1755-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la directora distrital de Guayaquil del SENA E contra el auto de inadmisión de 26 de julio de 2016 emitido por el conjuer de Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio N°. 17503-2006-24557. Se concluye que la autoridad judicial no violó los derechos al debido proceso en la garantía a la motivación y a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El señor César Alvarez Villota en calidad de presidente ejecutivo y representante legal de NOVOPAN DEL ECUADOR inició una acción de impugnación contra el gerente general del Primer Distrito de Aduanas y el gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana -ahora SENA E- en el que impugnó la resolución de 6 de mayo de 2006¹. El juicio fue signado con el N°. 17503-2006-24557.
2. Mediante sentencia de 7 de junio de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital N°. 1 de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito (“**Tribunal**”) resolvió declarar con lugar la acción, dejar sin efecto la resolución de 6 de mayo de 2006; y, ordenar la devolución del pago indebido de \$ 5.283,76 dólares².
3. Inconforme con la decisión, la señora Alba Marcela Yumbla Macías en calidad de directora distrital del Guayaquil del Servicio de Nacional de Adunas del Ecuador (“**SENA E**”) y el señor Gerardo Xavier Vallejo Choez en calidad de procurador

¹ A fs. 1 del expediente del Tribunal, el actor menciona “*propongo demanda de impugnación de la Resolución de 6 de mayo de 2006, notificada el 9 del mismo mes, mediante la cual el señor Gerente del Primer Distrito de Adunas (E) economista Mario Miranda Torres, ha negado el reclamo de pago indebido que interpusiere la compañía (NOVOPAN) para que se reintegre la suma de \$ 5.986,22 dólares*”.

² A fs. 85 *ibidem*, consta que adicionalmente se añadirán como montos a pagarse los valores que se deriven de la correcta liquidación que la Administración Tributaria debe realizar, más los intereses calculados de conformidad con lo establecido en el artículo 22 del Código Tributario.

fiscal del director general del SENA E interpusieron recurso de casación, por separado.

4. Mediante auto de 26 de julio de 2016, el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió inadmitir a trámite los mismos.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 22 de agosto de 2016, la licenciada Alba Marcela Yumbra Macías, en calidad de directora distrital de Guayaquil del SENA E (“**entidad accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de inadmisión de 26 de julio de 2016 (“**auto impugnado**”). Esta acción fue admitida el 27 de septiembre de 2016.
6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.
7. El 25 de febrero de 2021 el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

8. De conformidad con el artículo 437 y 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

9. La entidad accionante alega que el auto impugnado vulneró los derechos a la igualdad formal y material, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva, y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes; y a la motivación.
10. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante transcribe los artículos 82 de la CRE y 201 número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”) y recalca que la Sala “*excedió las facultades que (...) tenía sobre su decisión*”, y “*analiz[ó] aspectos que no le correspondían*”; en la etapa de admisión

del recurso de casación, por lo que el auto “*posee un contenido desafortunado y arbitrario, por haber incurrido en errores in iudicando*”.

11. Asimismo, la entidad accionante refiere que la Sala no cumplió la obligación de respetar:

la legislación tributario aduanera (...) las normas internacionales de clasificación arancelarias (...) las normas de la Nomenclatura del Sistema Armonizado y de sus textos (...) [y expresó que] el incumplimiento de las normas sustantivas, adjetivas, en su defecto de las pruebas, como lo son los diferentes informes, con llevó (sic) a que el tribunal a quo vulnere la seguridad jurídica.

12. En relación a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante cita pronunciamientos judiciales conexos a este derecho y realiza varias consideraciones al respecto.

13. En el mismo acápite donde desarrolla el contenido de este derecho, la entidad accionante cuestiona:

¿[L]a actuación de los Jueces de la Sala (...) ha violentado las normas del debido proceso, esto es (el derecho a la defensa, falta de motivación, tutela judicial efectiva), y los principios de igualdad formal y material, legalidad y seguridad jurídica al emitir el auto de Inadmisión (sic) objeto de esta acción? [Como respuesta indica:] La Corte Constitucional establece que “...La tutela judicial efectiva es imparcial, obviamente es consustancial con actitud proba de los operadores de justicia (...) particular que no ha sido observado por la ponencia de la Sala (...).

14. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía al cumplimiento de las normas y derechos de las partes, la entidad accionante sustenta su presunta violación a través de la transcripción del artículo 76 número 1 de la CRE.

15. Con relación a la garantía de la motivación, la entidad accionante considera que el auto impugnado no se encuentra motivado conforme lo establecen los artículos 76 número 7 letra l de la CRE y 130 número 4 del COFJ³; y, carece de razonabilidad, porque “*el juez debe sustentar sus decisiones en todas las fuentes del derecho*”.

16. Adicionalmente, la entidad accionante menciona (i) que su recurso de casación, estaba “*debidamente fundamentado en la causal tercera y quinta del art. 3 de la ley (sic) de Casación*”, y (ii) que claramente argumentó las falencias de la “*sentencia a quo*”; por lo cual considera que la Sala al inadmitir el mismo “*viol[ó] derechos constitucionales fundamentales y las normas del debido proceso (...)*”.

³ Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial N°. 544 de 09-03-2009. “Art. 130. Es facultad esencial de las juezas y jueces (...) 4. Motivar debidamente sus resoluciones. 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. Las resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados serán nulos”.

17. La entidad accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales en el auto de inadmisión de 26 de julio del 2016 emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

3.2. De la parte accionada

18. El 2 de marzo de 2021 el juez Gustavo Durango Vela en calidad de presidente la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, indicó que conforme el Acuerdo s/n del 22 de enero de 2021, a pesar que el doctor Darío Velástegui Enríquez, en la actualidad, no forma parte de la Corte Nacional de Justicia; procede a emitir el informe solicitado, y en lo principal menciona que:

iii) El Conjuez al examinar el argumento del recurso de casación, al amparo de la causal primera del artículo 3 [de la Ley de Casación], que trata sobre la aplicación indebida del artículo 139 del Código Tributario, establece que el mismo no contempla los elementos necesarios para su admisión, por tanto, no procede.

iv) De la misma manera, efectuado el examen de admisibilidad por la causal quinta del artículo 3 referido, al amparo del artículo 76 numeral 7 literal l) de la [CRE], concluye que el recurrente no especifica si el vicio por el que se propone es de motivación o contradicción e incompatibilidad.

19. Por lo tanto, se concluye que, el conjuez al emitir al auto impugnado

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 (...).

IV. Análisis Constitucional

20. Respecto a la presunta vulneración del derecho a la igualdad formal y material, es preciso recordar que, dentro de la presente garantía, “*las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos (...) solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal*”.⁴
21. De una revisión de la demanda, se observa que la entidad accionante no precisó el aspecto procesal de la aparente afectación. Por consiguiente, no corresponde que este Organismo realice consideraciones con respecto a este derecho.
22. Por otra parte, si bien la entidad accionante alegó la violación de los derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva, y al debido proceso en las garantías de la motivación y al cumplimiento de las normas y derechos de las partes, sus argumentaciones se centran en impugnar únicamente la presunta vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación. Por lo tanto, esta Corte circunscribirá su análisis al siguiente problema jurídico:

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 838-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 24.

4.1 En el auto impugnado, ¿el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación?

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

23. De conformidad con lo establecido en la letra l) del número 7 del artículo 76 de la CRE, la garantía a la motivación obliga a que “l) *Las resoluciones de los poderes públicos (...) [enuncien] las normas o principios jurídicos en que se funda [la decisión] (...) y [expliquen] la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.
24. La motivación se enmarca en las garantías del debido proceso, y se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta acerca de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en el entendido de que, sobre la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad.
25. Por esta razón, las juezas y jueces, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, tienen la obligación de motivar sus fallos, enunciando las normas o principios jurídicos en los que se fundamentan sus decisiones, y explicando la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho⁵.
26. De las alegaciones expresadas en el párrafo 15 *supra*, se desprende que la entidad accionante acusa de falta de motivación en el auto impugnado. Por consiguiente, bajo los presupuestos establecidos en los párrafos 23, 24 y 25 *supra*, corresponde a esta Corte verificar si el auto impugnado cumple los criterios mínimos de motivación.
27. De la revisión del auto impugnado, se observa que el conjuer resolvió inadmitir el recurso de casación, con fundamento en los siguientes considerandos:
1. Estableció que en el proceso se procederá conforme la disposición transitoria primera del Código Orgánico General de Procesos;
 2. Se declaró competente conforme lo dispuesto en el número 1 del artículo 184 de la CRE, el número 2 del artículo 201 del COFJ, el artículo 1 e inciso tercero del artículo 8 de la Ley de Casación, y la Resolución N°. 042-2015 de 17 de marzo de 2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura; asimismo de acuerdo al artículo 7 de la Ley de Casación el conjuer analizó la procedencia del recurso;

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1728-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019.

3. Indicó que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Casación, contra la sentencia impugnada del Tribunal *a quem* procede el recurso de casación;
4. En lo principal estableció que “*Las normas de derecho que el recurrente estima infringidas son los artículos 139 del Código Tributario; y, 76 numeral 7 literal 1) de la CRE*”, y en ese sentido, especificó que “*el recurso está fundado en las causales primera y quinta del art. 3 de la Ley de Casación*”.

28. Con relación a la fundamentación de la causal primera, el conjuez sobre la base del número 1 del artículo 3 de la Ley de Casación estableció los elementos que debe cumplir el casacionista para invocar esta causal, así luego de revisar los cargos esgrimidos por la entidad accionante concluyó:

Por todo lo expuesto es conveniente enfatizar que el recurrente propone indebida aplicación de una norma legal y en lo posterior la expone como falta de motivación y errónea interpretación de la misma norma citada como infringida. Por tanto, al no cumplir con todos los elementos necesarios para su admisión, este cargo no procede.

29. En cuanto a la fundamentación de la causal quinta, el conjuez sobre la base del número 5 del artículo 3 de la Ley de Casación estableció los elementos que debe cumplir el casacionista para invocar esta causal, así luego de revisar los cargos esgrimidos por la entidad accionante concluyó:

Como se puede evidenciar de los textos transcritos, (...) el recurrente no especifica si el vicio por el que propone la quinta causal, es de motivación o contradicción e incompatibilidad (...). En la especie, el recurrente, no ha determinado con claridad de qué manera el juzgador en aspectos concretos incurrió en la falta de motivación en la decisión de la sentencia; esto es la omisión de análisis en base a elementos de contenido crítico, valorativo y lógico, a pesar de no haber sido enunciado como vicio; ni tampoco especifica de qué manera el fallo dictado por el Juzgador es contradictorio e incompatible, pues lo que realice (sic) es una síntesis de los hechos combinado elementos de los vicios antes expuestos, por tanto al ser el recurso de casación formal, extraordinario y específico, quien recurre debe establecer los límites dentro de los cuales se habrá de pronunciar la casación, sobre el vicio enunciado, pues la casación de oficio no cabe en esta Sala. Por lo expuesto y al evidenciar que no cumple con los elementos necesarios para su admisión, este no procede.

30. En consecuencia, se observa que en el auto impugnado el conjuez de la Sala enunció las normas en las que fundó su decisión y al mismo tiempo explicó la pertinencia de su aplicación para la resolución del caso.
31. En cuanto a lo señalado por la entidad accionante en el párrafo 16 *supra*, respecto a que el recurso de casación estaba debida y claramente fundamentado, se identifica que dichos argumentos están encaminados a expresar la inconformidad del accionante con lo resuelto en el auto impugnado, por lo que no procede realizar consideraciones al respecto.

32. Por lo previamente expuesto, esta Corte considera que en el auto impugnado no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación reconocido en el literal l) del número 7 del artículo 76 de la CRE.

4.1.2 Sobre el derecho a la seguridad jurídica

33. El artículo 82 de la CRE establece que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

34. En ese sentido la sentencia N°. 2034-13-EP/19 determinó:

Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.

35. De las alegaciones expuestas en los párrafos 10 y 11 *supra*, se evidencia que la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica se circunscribió a los siguientes puntos: (i) el conjuetz se extralimitó en sus competencias ya que, analizó aspectos que no le correspondían en la fase de admisión del recurso; y, (ii) no se respetó la legislación tributaria aduanera, ni las normas internacionales de clasificación arancelaria.
36. En atención al primer punto, cabe mencionar que la autoridad judicial accionada al calificar la admisibilidad del recurso en lo principal consideró, las disposiciones normativas referidas en los párrafos 27-29 *supra* y tras haber revisado la fundamentación resolvió la inadmisibilidad del recurso en virtud de que los cargos no contienen “una fundamentación idónea”.
37. En este sentido, es preciso recordar que los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación facultan a los conjuetces nacionales a verificar en la fase de admisibilidad el cumplimiento “de los fundamentos en los que se apoya el recurso”, sin que ello implique un pronunciamiento sobre el fondo del mismo.
38. En consecuencia, se evidencia que el conjuetz se limitó a verificar la observancia de los requisitos formales que debía cumplir el recurso de casación propuesto por la ahora entidad accionante, en observancia de las normas del Código Orgánico de la Función Judicial y de la Ley de Casación relativas a sus facultades y a los requisitos de admisibilidad de los recursos que llegan a su conocimiento.
39. En cuanto al segundo punto, este Organismo recalca que, si bien se alega el irrespeto de la legislación tributaria y de normas internacionales de clasificación arancelaria, no le correspondía al conjuetz en fase de admisión realizar pronunciamientos al

respecto en virtud de que, ese es un análisis propio de la fase de sustanciación siempre que el recurso haya superado la etapa de admisión, supuesto que en el caso *in examine* no se cumple.

40. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra que el auto impugnado haya impedido que la entidad accionante cuente con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente; por lo que no identifica una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1755-16-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.22
09:55:29 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1755-16-EP

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

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



Sentencia No. 2360-16-EP/21

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 14 de abril de 2021

CASO No. 2360-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte analiza si un auto que inadmitió un recurso de casación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76 numeral 7 literal I) CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Por no encontrar tales vulneraciones, la Corte desestima la acción extraordinaria de protección planteada.

I. Antecedentes procesales

1. Edixon Rolando Alvarado Merchán presentó demanda contenciosa administrativa en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Isidro Ayora (“**GAD**”). En su acción subjetiva indicó que el oficio No. 177-14-TALENTO HUMANO GAD-MIA de 30 de junio de 2014, expedido por la jefa de Unidad de Talento Humano, que lo cesó de sus funciones de Jefe de Adquisiciones y Compras Públicas del GAD de Isidro Ayora¹, lesionó sus derechos. El proceso fue signado con el No. 09802-2014-0205.
2. El 09 de septiembre de 2015, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (“**Tribunal Distrital**”) (i) aceptó la demanda propuesta, (ii) declaró la nulidad del acto administrativo impugnado, (iii) dispuso la restitución del actor en la función que desempeñaba, y (iv) ordenó que se proceda con la liquidación y pago de los valores que dejó de percibir durante el tiempo en que estuvo separado del cargo. El GAD demandado interpuso recurso de aclaración y ampliación.
3. El 05 de octubre de 2015, el Tribunal Distrital resolvió rechazar el recurso de aclaración y ampliación interpuesto². Frente a esta decisión, el GAD demandado interpuso recurso de casación³.

¹ El actor venía desempeñando dicho cargo en virtud de su nombramiento permanente emitido mediante acción de personal No. 0000039 de 02 de septiembre de 2013.

² Precisó que la sentencia dictada es clara y que se resolvieron todas las pretensiones contenidas en la demanda.

³ En esta instancia, el proceso fue signado con el No. 17741-2015-1477.

4. El 13 de octubre de 2016, la correspondiente conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**conjueza nacional**”) dictó auto de inadmisión del recurso.
5. El 08 de noviembre de 2016, Rita Yeannette Muñoz Martillo, en su calidad de alcaldesa del GAD del cantón Isidro Ayora, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió el recurso de casación emitido el 13 de octubre de 2016.
6. El 17 de enero de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y por sorteo de 15 de febrero de 2017, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Ruth Seni Pinargote.
7. Una vez posesionados los actuales miembros de la Corte Constitucional, por sorteo efectuado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento el 23 de septiembre de 2020 y dispuso la presentación de un informe de descargo a la autoridad judicial demandada.

II. Competencia

8. 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. Pretensión y fundamentos de la acción

9. En su demanda, la accionante identifica como vulnerados los derechos al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76. 7. L CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
10. Acerca de la vulneración a la **garantía de motivación**, afirma que no existe ninguna fundamentación de las premisas jurídicas en que se sustentó la decisión y que estas eran indispensables para resolver sobre la admisibilidad del recurso.
11. Sostiene que en el considerando cuarto la conjueza se limitó a referirse a la naturaleza del recurso de casación y que en ningún momento se *“refiere al contenido de nuestro recurso de casación, ni mucho menos identifica los requisitos que dejamos de cumplir para resolver inadmitir el recurso [...]”*.

12. Además, identificó que el auto examinado no realizó un estudio lógico de las causales invocadas por el recurrente y que *“la decisión judicial impugnada no observó que en virtud de lo dispuesto en la Ley de Casación y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a los conjueces nacionales dentro del ámbito de análisis en el cual se encontraban actuando les correspondía exteriorizar los motivos por los que el recurso de casación presentado no cumplía con los requisitos previstos [...]”*.
13. Acerca de la presunta vulneración del derecho a la **seguridad jurídica**, la accionante sustentó que *“los jueces nacionales debían elaborar el análisis del recurso de casación interpuesto verificando el cumplimiento de los requisitos previstos y emitiendo una argumentación al respecto dentro de la cual se identifiquen qué partes del recurso de casación fueron cumplidas y que partes no”*.

3.2. Posición de la autoridad judicial demandada

14. El 02 de octubre de 2020, Daniela Camacho Herold, en calidad de ex jueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo presentó informe de descargo. En lo principal, señaló que analizó de forma detallada el recurso interpuesto y que en el caso concreto fue inadmitido por falta de fundamentación.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis Constitucional

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

15. El derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos equivale a una de las garantías del derecho a la defensa de conformidad con lo que establece el artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución, que en su parte pertinente dice *“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”*.
16. La motivación corresponde entonces a la obligación de las autoridades de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en el entendido que precisamente en la justificación de sus resoluciones reposa la legitimidad de su autoridad. Así, los jueces tienen el deber de enunciar en la resolución al menos las normas o principios jurídicos en que se fundamentan y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.⁴
17. La accionante señala que el auto no contiene las premisas jurídicas para resolver sobre la admisibilidad, que este se refiere únicamente a la naturaleza del recurso de casación y que los jueces no exteriorizaron las razones por las que el recurso no cumplía con los requisitos previstos en la Ley de Casación. En tal sentido,

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1728-12-EP/19, 02 de octubre de 2019, párr. 28.

corresponde determinar si la decisión examinada enuncia las normas jurídicas en las que se funda y explica la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso.

18. Analizado el auto de inadmisión impugnado, se observa que en el considerando tercero la conjeza determinó que el GAD fundamentó su recurso en las causales primera y segunda del artículo 3 de la Ley de Casación. En virtud de aquello, posteriormente, en el considerando quinto la conjeza señaló:

*“[...] los recurrentes en lugar de demostrar de forma clara y precisa la configuración de los yerros argüidos que considera infringió el Tribunal A quo, se ha dedicado a realizar alegaciones que nada tiene que ver con la técnica y fundamentación necesaria para que se fundamente conforme a derecho el extraordinario recurso de casación, de acuerdo con las exigencias de la ley de la materia, es decir sin demostrar de forma matemática las violaciones a la ley que considera incurrió el Tribunal inferior, puesto que si bien señalan las normas que consideran violentadas y las causales en las que se funda su recurso de casación, empero no señalan individualmente a qué causal y yerro atribuyen cada norma -falta de aplicación o indebida aplicación- tomando en cuenta que tanto las causales de casación como los yerros que cada una contempla son independientes y excluyentes entre sí, es decir no son coadyuvantes; al no haber realizado esta individualización los recurrentes incurrieron en una falta de fundamentación del recurso de casación, en este sentido [...]”.*⁵

19. En consecuencia, la conjeza resolvió la inadmisión al considerar que no se cumplió con los requisitos de fundamentación del recurso de casación previstos en los artículos 6 numeral 4⁶ y 7 numeral 3 de la Ley de Casación.⁷
20. En definitiva, se evidencia que la conjeza realizó un examen que sí incluyó las premisas jurídicas para resolver sobre la admisibilidad, y que confrontó los argumentos vertidos por la accionante con los requisitos de admisión del recurso de casación; existiendo, por tanto, un examen de admisibilidad que cuenta con la enunciación de las normas jurídicas aplicadas y la explicación de su pertinencia a los hechos del caso. De modo que respetó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en los términos del artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE.

⁵ En su recurso de casación, el GAD de Isidro Ayora señaló como normas infringidas a los artículos 76 numerales 1, 4, y 7 literales a) y l), 82 y 228 de la Constitución; 360, 364 y 366 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; 5 literal h), 47 literal h), 65, 81, y 86 de la Ley Orgánica del Servicio Público; 124, 127 y 143 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público; 58 numeral 10 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa; 113 incisos 1 y 2, 115, 116, 117, 165, 274, 344, 345, 352 numeral 1 y 996 del Código de Procedimiento Civil; y, 19, 23, 25 y 27 del Código Orgánico de la Función Judicial. El recurso de casación planteado estuvo fundamentado en las causales primera y segunda del artículo 3 de la Ley de Casación.

⁶ Art. 6.- REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.

⁷ Art. 7.- CALIFICACION. - Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias: 3ra. - Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

21. El artículo 82 de la Constitución de la República 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”*.
22. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.⁸
23. En este caso, la accionante considera afectado el derecho a la seguridad jurídica como consecuencia de que la conjueza no habría cumplido su deber de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos para el recurso de casación.
24. Como quedó establecido en el acápite anterior, la inadmisión del recurso se fundamentó en que no se cumplió con el requisito de argumentar el recurso de casación acorde a lo exigido en el numeral cuarto del artículo 6 y numeral tercero del artículo 7 de la Ley de Casación. En consecuencia, sí existió la correspondiente verificación de los requisitos de admisibilidad previstos para esta etapa del recurso de casación.
25. En virtud lo anterior, se observa que la conjueza nacional identificó y aplicó las normas que estimó pertinentes para resolver la inadmisión del recurso, motivo por el cual no existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales.
26. En esta línea, cabe recordar que la admisión del recurso de casación está condicionada a los presupuestos establecidos en la ley y es carga del casacionista cumplir dichos requisitos para la interposición del recurso de casación. Por lo que, si este no los cumple, la inadmisión del recurso de casación por inobservancia de los presupuestos de admisibilidad que establece la ley, aunque impide que se realice el examen de fondo del recurso, no vulnera *per se* derechos constitucionales, como sucede en el presente caso.
27. Por consiguiente, esta Corte identifica que la inadmisión del recurso de casación-no vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la CRE.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 0989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

V. Decisión

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

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

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.19
12:44:55 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2360-16-EP

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

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



Sentencia No. 2024-16-EP/21

Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 14 de abril de 2021

CASO No. 2024-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra una sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, que declaró improcedente un recurso de casación.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 31 de marzo de 2015, el Tribunal de Garantías Penales de Bolívar, en sentencia de mayoría, condenó a Wilman Eduardo Azogue Chisag a 12 años de reclusión mayor ordinaria y el pago de daños a la víctima por ser autor del delito de violación previsto y sancionado en los artículos 512 (3) y 513 del Código Penal (CP).¹ El sentenciado formuló recursos de nulidad y apelación.
2. El 30 de abril de 2015, la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Bolívar resolvió rechazar el recurso de nulidad y el recurso de apelación; en consecuencia, confirmó la sentencia de primera instancia. El sentenciado interpuso recurso de casación.
3. El 22 de agosto de 2016, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala”) resolvieron declarar improcedente el recurso de casación.
4. El 20 de septiembre de 2016, Wilman Eduardo Azogue Chisag (“el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de agosto de 2016.

¹ Juicio penal No. 02281-2013-0245. CP, artículos 512.3 “Es violación el acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o, la introducción, por vía vaginal o anal, de los objetos, dedos u órganos distintos del miembro viril, a una persona de cualquier sexo, en los siguientes casos: 3. Cuando se usare de violencia, amenaza o de intimidación”, artículo 513 “El delito de violación será reprimido con reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años, en el número 1 del artículo anterior; y, con reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años, en los números 2 y 3 del mismo artículo”.

5. El 5 de diciembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento del caso el 28 de enero de 2021 y solicitó que la Sala presente su informe de descargo. La Sala informó que los jueces que dictaron la sentencia ya no están en funciones.
7. El 2 de febrero de 2021, la secretaría de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de Corte Nacional de Justicia remitió un oficio.²

II. Competencia de la Corte Constitucional

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.³

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

9. La decisión judicial impugnada fue expedida el 22 de agosto de 2016 por la Sala y declaró improcedente el recurso de casación por considerar que la sentencia de segunda instancia se encontraba motivada, que no se transgredieron normas referentes a la aplicación de la justicia intercultural y que se tramitó de acuerdo con las normas procesales correspondientes.⁴
10. El accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la motivación, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva. Solicita que la Corte Constitucional acepte la demanda, declare la vulneración de sus derechos y disponga que la Corte Nacional conozca y resuelva su recurso de casación.⁵
11. El accionante señala que es *“indígena, perteneciente a la nacionalidad Kichwa, del pueblo Waranaka, de la provincia Bolívar”*, que los jueces, al confirmar *“la sanción prevista en el Código Penal, como si el compareciente se tratase de cualquier ciudadano”*, vulneraron sus derechos porque debieron emitir una sentencia con interpretación intercultural y se inobservó el precedente constitucional *“para el juzgamiento a miembros de los pueblos y nacionalidades indígenas por la justicia ordinaria”*. Seguidamente, expresa que arbitrariamente los jueces analizaron la falta

² El oficio se encuentra firmado por Jessica Burbano Piedra, secretaria relatora de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de Corte Nacional de Justicia.

³ Constitución, artículos 94 y 437; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículos 58 y siguientes.

⁴ Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17721-2015-0678, sentencia de 22 de agosto de 2016, a fs. 25 a la 38 del expediente casacional; Constitución, artículos 76.1, 76.7.1, 82 y 75.

⁵ Demanda de acción extraordinaria de protección, a fs. 44 a la 56 del expediente casacional.

de declinación de competencia de la justicia ordinaria cuando *“nunca lo expuse en la audiencia, y dentro del proceso jamás se pidió declinación de competencia”*. Finalmente, manifiesta que la vulneración de sus *“derechos constitucionales y aquellos contemplados en los instrumentos internacionales, conlleva a la violación del derecho a la seguridad jurídica”* y *“por ende del derecho a la tutela judicial efectiva”*.⁶

12. La Sala no presentó su informe motivado pero mediante oficio informó que los jueces que dictaron la sentencia ya no se encuentran en funciones.⁷

IV. Análisis Constitucional

13. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.⁸
14. La Corte Constitucional ha indicado que una argumentación es completa cuando se presentan, al menos, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.⁹ El accionante no ha presentado argumento completo sobre la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, lo que no le permite a la Corte realizar un análisis constitucional al respecto. Por lo que, tras realizar un esfuerzo razonable, se analizarán los derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, y a la motivación.
15. La Constitución establece *“corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*.¹⁰ La Corte Constitucional considera a la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes como el deber de todo funcionario público y operador de justicia de respetar las normas y los derechos en un procedimiento administrativo o

⁶ Demanda de acción extraordinaria de protección.

⁷ Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de Corte Nacional de Justicia, oficio Nro. 0529-SSPPMPPTCCO-CNJ-2021-JBP de 2 de febrero de 2021. La secretaria relatora de la Sala señala que los jueces nacionales que expidieron la sentencia impugnada *“a la presente fecha, ya no conforman el Cuerpo Colegiado de la Corte Nacional de Justicia; pues, en su momento fueron reemplazados en los diversos procesos de renovación parcial dispuestos por el Consejo de la Judicatura”*.

⁸ Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58.

⁹ Corte Constitucional, sentencia N°. 1967-14-EP/20. La Corte señala *“un argumento mínimamente completo reúne, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial 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). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que 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 debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental”*.

¹⁰ Constitución, artículo 76 (1).

jurisdiccional establecido en la ley. Esta garantía no se viola por el mero hecho de aplicar una norma distinta a la alegada por una de las partes; como tampoco se viola necesariamente un derecho cuando el accionante se encuentra inconforme con una decisión judicial.¹¹

16. El accionante señala que se debió realizar una interpretación intercultural conforme el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (“Convenio 169”) y el precedente de la Corte Constitucional¹².
17. La Constitución reconoce las funciones jurisdiccionales de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el derecho propio y garantiza que las decisiones de la jurisdicción indígena serán respetadas.¹³ Cuando existen conflictos de competencia, la ley ha establecido procedimientos para resolverlos.¹⁴ De igual modo, la ley ha señalado los principios para aplicar la justicia intercultural; en particular, ha reconocido que “[e]n el caso de la comparecencia de personas o colectividades indígenas, al momento de su actuación y decisión judiciales, interpretarán interculturalmente los derechos controvertidos en el litigio. En consecuencia, se procurará tomar elementos culturales relacionados con las costumbres, prácticas ancestrales, normas, procedimientos del derecho propio de los pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades indígenas, con el fin de aplicar los derechos establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales.”¹⁵
18. La Corte ha establecido que “[l]as autoridades de la justicia penal ordinaria, en el procesamiento y resolución de casos penales que involucren a ciudadanos indígenas, aplicarán lo establecido en el Convenio 169 de la OIT”.¹⁶
19. El Convenio 169 establece que “[l]os pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones.”¹⁷ También establece que cuando se impongan sanciones penales, “...deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.”¹⁸
20. La Corte debe verificar si era posible, en el caso, realizar una interpretación cultural. Pare el efecto, constatará si existen algunos elementos que la hacen posible: i) la identidad de la persona indígena; ii) la solicitud de declinación de competencia; iii) la posibilidad de aplicar sanciones distintas a la privación de libertad.
21. El Convenio de la OIT establece que las personas y pueblos pueden autoidentificarse como indígenas y que también se puede determinar su identidad “conforme sus

¹¹ Corte Constitucional, sentencia N°. 1898-13-EP/19, párrafo 18.

¹² Corte Constitucional, Sentencia No. 113-14-SEP-CC.

¹³ Constitución, artículo 171.

¹⁴ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 345.

¹⁵ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 344 (e).

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 113-14-SEP-CC.

¹⁷ Convenio 169, artículo 33 (1).

¹⁸ Convenio 169, artículo 10.

costumbres y tradiciones”. La demostración de la identidad corresponde, en un proceso adversarial acusatorio, a la parte que lo invoca. En el proceso se podría demostrar la pertenencia, además de la autodefinición, mediante un informe, peritaje u opinión técnica de personas expertas o de organizaciones especializadas en el tema.¹⁹

22. En el expediente la Sala afirma que *“durante todo el proceso el hoy acusado o su defensa técnica no ha demostrado su pertinencia a la nacionalidad Kichwua; además, que dicha nacionalidad estuviera organizada en Facundo Vela, bajo sus costumbres, tradiciones ancestrales, y derecho propio; lo que, era fundamental para que pueda acogerse a éste, por otra parte, no existe petición de ninguna autoridad indígena para declinar la competencia, conforme así lo establece el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial”*.²⁰
23. En cuanto a la declinación de competencia, la Sala consideró que la declinación de competencia *“debía haberse realizado en el momento procesal oportuno; pero, además, conforme a lo establecido en esta norma jurídica, es decir, con la solicitud de la autoridad indígena de declinación de competencia y cumpliendo el trámite respectivo... lo que no ocurre en el caso que se analiza...”*.²¹
24. De la revisión de la sentencia impugnada se constata que no existió una autoridad de algún pueblo o nacionalidad indígena que haya ejercido en el caso la potestad de administrar justicia indígena de acuerdo con los presupuestos establecidos en la Constitución, el Convenio 169, los precedentes constitucionales y las normas referentes a la declinación de competencia de la justicia ordinaria.
25. Con relación a la pena no privativa de la libertad por la pertenencia a un pueblo o nacionalidad indígena, en el caso la Sala no procedió el análisis y la aplicación de una medida alternativa al encarcelamiento al no haberse demostrado dicha pertenencia.
26. En la sentencia de casación se analizaron todos los cargos formulados por el accionante y, especialmente, la aplicación de las normas alegadas por el accionante ante el tribunal de Casación. La Sala constató que los juzgadores de instancia actuaron conforme a las normas procesales penales, garantizaron los derechos de las partes y de la víctima en todo el proceso, presentaron pruebas y las contradijeron, participaron en las audiencias, formularon recursos y recibieron sentencias motivadas.
27. Por tanto, la Corte verifica que no se ha vulnerado el artículo 76 (1) de la Constitución.

¹⁹ LOGJCC, artículo 66 (11).

²⁰ Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, expediente No. 17721-2015-0678, fj. 36.

²¹ Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, expediente No. 17721-2015-0678, fj. 36.

28. Con relación a la motivación, la Constitución establece que “[n]o 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”. La Corte ha establecido que el derecho a la motivación está compuesto por algunos supuestos que, entre otros, son: (i) enunciación de normativa o principios; (ii) explicación de su pertinencia entre normas y relación con los hechos.²² El accionante menciona que se analiza arbitrariamente el procedimiento de declinación de competencia y que la decisión es violatoria al Convenio 169 y los precedentes constitucionales.
29. Respecto al supuesto (i), la sentencia dictada por la Sala enuncia las normas en que se funda: la jurisdicción y competencia, procedencia del recurso de casación en materia penal, el delito de violación sexual, protección a las víctimas de violación, instrumentos internacionales de protección de niños y violencia contra la mujer, jurisprudencia sobre el testimonio de la víctima en delitos sexuales, derecho a no autoincriminarse, principio de interculturalidad, Convenio 169 y declinación de competencia.²³ Por lo señalado, se verifica que la sentencia cumple con el supuesto (i).
30. Respecto al supuesto (ii), la Sala verificó los requisitos de procedencia del recurso de casación, analizó los argumentos del accionante, y explicó por qué la sentencia de instancia es motivada de acuerdo con las normas relacionadas al delito de violación, que no se vulneraron los derechos de las partes y no existió transgresión de las normas referentes a la aplicación de justicia indígena.²⁴ Por lo expuesto, se verifica que la sentencia impugnada cumple con el supuesto (ii).

²² Constitución, artículo 76.7 (I); y Corte Constitucional, sentencia N°. 1795-13-EP/20, párrafo 13.

²³ La Sala enunció los artículos 141 y 173 (competencia) del Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 350 (oportunidad) y 352 (trámite de la casación) del Código de Procedimiento Penal, artículos 512 y 513 (delito de violación) del Código Penal, artículos 66.3.b (integridad personal), 78 y 81 (protección víctimas de violencia de género) de la Constitución, artículo 19 (medidas de protección) Convención de los Derechos del Niño, artículos 1 y 2 (violencia a la mujer) Convención Belém Do Pará, artículos 250 y 252 (existencia del delito y culpabilidad), 81 (derecho a no autoincriminarse) del CPP, artículos 24 y 344 (principio de interculturalidad) del COFJ, artículo 8.2 del Convenio 169, y artículos 343 (ámbito territorial de la justicia indígena), 345 (declinación de competencia) del COFJ. Además, citó jurisprudencia sobre delitos sexuales y el testimonio de la víctima.

²⁴ En el considerando quinto de la sentencia, la Sala se pronunció sobre los cargos del recurrente. Sobre la falta de motivación señaló “los jueces de instancia, a la luz de la sana crítica, realizan un análisis lógico, razonable y comprensible, llegando a la certeza de que el procesado, es autor del delito de violación”. Rechazó el cargo sobre el no cometimiento del delito porque incurría en valorar la prueba y estimo que la prueba practicada fue valorada según las reglas de la sana crítica y los principios de inmediación, concentración y dispositivo. Sobre la aplicación de normas de la justicia indígena, expresó “lo realiza únicamente el procesado como cargo contra la sentencia atacada en el presente recurso de casación, petitorio que debía haberse realizado en el momento procesal oportuno... pretender hacerlo a través del recurso de casación no es técnico y vulnera el trámite que debe darse a las causas sometidas a la justicia ordinaria”.

31. Más allá de lo correcto o incorrecto de las conclusiones alcanzadas en la decisión judicial impugnada, lo cual escapa del alcance de la garantía de motivación, esta Corte observa que no se ha vulnerado el derecho a 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 la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.19
12:31:16 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2024-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2056-16-EP/21

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 14 de abril de 2021

CASO No. 2056-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte analiza los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica en las decisiones del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito y la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia y concluye que no se vulneran estos derechos.

I. Antecedentes procesales

1. Hugo Othón Zevallos Moreno, en calidad de gerente general de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (“**EPMAPS**”) impugnó la resolución No. 917012014RREV00013 de 12 de marzo de 2014, expedida por el director General del Servicio de Rentas Internas¹.
2. El 06 de febrero de 2015, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal Distrital**”) rechazó la demanda y declaró la legalidad de la resolución impugnada. Frente a esta decisión, la EPMAPS interpuso recurso de ampliación.
3. El 18 de marzo de 2015, el Tribunal Distrital negó el recurso de ampliación interpuesto debido a que en el escrito presentado no consta referencia expresa a la parte en la que la sentencia debería ser ampliada. Frente a esta decisión y la que antecede, la EPMAPS interpuso recurso de casación.
4. El 15 de enero de 2016 el conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuez nacional**”) admitió a trámite el recurso.
5. En sentencia de 05 de agosto de 2016 los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvieron no casar la sentencia (“**Sala Especializada**”). Frente a esta decisión, la parte actora interpuso recurso de ampliación, mismo que fue rechazado el 05 de septiembre de 2016.

¹ En dicha resolución se negó el reintegro de los valores pagados por Impuesto al Valor Agregado (“**IVA**”) en la adquisición de bienes y servicios durante el periodo de junio de 2007.

6. El 03 de octubre de 2016, Iván Vallejo Aguirre, en su calidad de procurador judicial de Marco Antonio Cevallos Varea, gerente general y representante legal de la EPMAPS presentó acción extraordinaria de protección en contra de **(i)** la sentencia de 6 de febrero de 2015, **(ii)** el auto de aclaración de 18 de marzo de 2015 dictados por el Tribunal Distrital, **(iii)** la sentencia del 5 de agosto de 2016 y **(iv)** el auto de aclaración de 05 de septiembre de 2016.
7. El 16 de marzo de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
9. El 25 de septiembre de 2020, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento y solicitó informes de descargo al Tribunal Distrital y a la Sala Especializada.

II. Competencia

10. 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. Pretensión y fundamentos de la acción

11. En la demanda se enuncian como vulnerados los derechos constitucionales **(i)** al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76 numeral 7 literal l) CRE) en la sentencia y auto de aclaración dictados por la Sala Especializada y **(ii)** a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) por parte de las sentencias del Tribunal Distrital y de la Sala Especializada.
12. Alude que la sentencia dictada por el Tribunal Distrital no aplicó el principio constitucional de generalidad tributaria (art. 300 CRE) al dar prioridad a la Ley del Régimen Tributario Interno (“**LRTI**”) y equiparar a la empresa accionante a una empresa pública sin considerar que estaba en el grupo de personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos previsto en el artículo 118 numeral 6 de la Constitución Política de 1998 (“**CP**”).

13. Señala que correspondía al Tribunal Distrital aplicar el artículo 425 de la CRE referente al orden jerárquico de aplicación de normas para resolver el caso a favor de la empresa accionante considerando el principio de generalidad entre entes públicos que tienen iguales y similares objetivos.
14. Determina que la Sala Especializada vulneró el derecho a la seguridad jurídica producto del desconocimiento de los principios de generalidad e igualdad (art. 300 CRE), afectación que se habría perpetuado desde la emisión de la sentencia expedida por el tribunal *a-quo*. Así, expresó que todas las entidades y organismos del sector público debían tener un trato sin discriminación en cuanto al derecho a obtener devolución del IVA.
15. Advierte que el Servicio de Rentas Internas (“SRI”) *“ya venía aplicando los principios constitucionales de generalidad e igualdad puesto que la ex EMAAP-Q ya había recibido del SRI la devolución del IVA de otros períodos fiscales anteriores y posteriores”*.
16. Afirma que la sentencia dictada por la Sala Especializada también desconoció el principio de igualdad y generalidad en materia tributaria y que debía asegurar el mismo tratamiento para quienes se encuentren en situaciones jurídicas análogas.
17. Sostiene que la sentencia que rechazó el recurso de casación, dictada por la Sala Especializada, adolece de falta de motivación porque no exteriorizan ni vinculan sus razones, criterios, valoraciones y explicaciones. En el mismo sentido, explica que no se enunciaron las normas o principios jurídicos en las que se fundó y mucho peor explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.
18. Respecto del auto de aclaración 05 de septiembre de 2016, expedido por la misma Sala Especializada, el accionante mencionó que se irrespetó el derecho de motivación pues no existe fundamentación de la conclusión a la que llegó *“determinando que no había errónea interpretación de la Disposición Transitoria Primera de la LOEP”*.

3.2. Posición de la autoridad judicial demandada

19. El 30 de septiembre de 2020, Fernando Antonio Cohn Zurita, en calidad de presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, informó que los jueces que emitieron la sentencia en cuestión ya no están en funciones.
20. En cuanto a los jueces del Tribunal Distrital, pese a ser debidamente notificados con el auto de avoco de 25 de septiembre de 2020, no remitieron el informe requerido.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

21. El derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos equivale a una de las garantías del derecho a la defensa de conformidad con lo que establece el artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución, que en su parte pertinente dice “*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*”.
22. La motivación corresponde entonces a la obligación de las autoridades de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en el entendido que precisamente en la justificación de sus resoluciones reposa la legitimidad de su autoridad².
23. El accionante señala que la sentencia dictada por la Sala Especializada adolece de falta de motivación pues no se enunciaron las normas en las que se fundó y no explicó su aplicación a los hechos del caso; por lo que corresponde a esta Corte examinar si la sentencia cumplió estos dos presupuestos.
24. Analizada la sentencia, se encuentra que a partir del acápite cuarto se delimitaron los cargos que la Sala Especializada analizó: (i) errónea interpretación de la disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“LOEP”); (ii) falta de aplicación del artículo 256 de la Constitución Política de 1998 y 5 del Código Tributario; (iii) aplicación indebida del artículo 73 de la LRTI y (iv) aplicación indebida del artículo 1 de la Ordenanza Municipal No. 3057, falta de aplicación de la disposición final tercera numeral 64 y la Ordenanza Municipal No. 001.
25. En los acápites 5.4 a 5.7 la Sala Especializada brindó una respuesta a los cargos planteados. Respecto del primer cargo (i), tras analizar las alegaciones de las partes, el contenido de la sentencia recurrida y el alcance de la disposición presuntamente infringida concluyó que:

“[...] la interpretación que la Sala ha dado de la Disposición Transitoria en mención es la correcta, es decir que la Sala ha realizado el enfoque verdadero de la norma en su espíritu y alcance ya que en la misma se destaca la naturaleza jurídica de la actora como empresa pública que para seguir operando debía adecuar su organización y funcionamiento a la LOEP; característica que aportó a la Resolución de la controversia por cuanto al establecerse que la EMAPS es una empresa pública de conformidad con el Art. 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno no tiene derecho a la devolución de IVA. En tal virtud no se configura el vicio de errónea interpretación de la Disposición Transitoria Primera”.

26. En relación con el segundo cargo (ii) la Sala precisó que:

“La Sala ha determinado que aunque la actora ostente la calidad de empresa pública y por lo tanto forme parte de los organismos estatales por mandato constitucional, también por norma expresa está excluida de ser beneficiaria de la devolución del IVA de

²Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019.

conformidad con lo previsto en el Art. 73 de la LRTI, norma que estaba vigente a esa época, de lo cual el Tribunal de Instancia ha realizado el respectivo control de legalidad todo lo cual de ninguna manera está reñido o es antagónico a los principios de igualdad del régimen tributario considerados en los Art. 256 de la Constitución y 5 del Código Tributario, razón por la cual a criterio de esta Sala casacional no se configura la causal invocada de falta de aplicación de los artículos 256 de la Constitución de la República vigente en el período fiscal junto 2007 y 5 del Código tributario”.

27. Sobre el tercer cargo (iii) concluyó que:

“ [...] el Tribunal realizó un análisis en el cual estableció que la empresa pública estaba excluida del beneficio de la devolución del IVA por mandato expreso del Art. 73 de la LRTI destacando que dentro de la sentencia aparece como un hecho probado que el mismo actor reconoce que la EMAPS es una empresa pública, adicionalmente la Sala de instancia desarrolla el contenido del inciso segundo del artículo en cuestión concluyendo que la actora no es agencia especializada internacional ni un organismo no gubernamental y tampoco persona jurídica de derecho privado ejecutor de convenios o créditos de gobierno razón por la cual a criterio de esta Sala Especializada, el Tribunal de instancia realizó una aplicación correcta del contenido del Art. 73 de la LRTI en la sentencia en tal virtud no se configura el cargo de indebida aplicación”.

28. Finalmente, en relación con la inaplicación de las ordenanzas mencionadas la Sala Especializada destacó que:

“que quien solicita la devolución del IVA pagado en el año 2007 es la EMAPS creada a partir de la vigencia de la LOEP de fecha 16 de octubre de 2009, la misma que como hecho probado se ha establecido como empresa pública en la sentencia de instancia, y que en tal virtud la referencia realizada en la sentencia de la Ordenanza de la creación de la EMAAP-Q lo que pretende es evidenciar la calidad jurídica de la actora como empresa pública desde su nacimiento hasta la fecha de la Resolución Administrativa, en tal virtud no se configura el cargo por aplicación indebida de las normas artículo 1 de la Ordenanza municipal No. 3057 publicada en el Registro Oficial No. 348 de 30 de diciembre de 1993, expedida por el Concejo Municipal de Quito; y, falta de aplicación de la Disposición Final Tercera, numeral 64, de la Ordenanza Municipal No. 001, publicada en el Registro Oficial No. 226, de 31 de diciembre de 1997”.

29. En consecuencia, revisada la sentencia, esta Corte observa que los jueces enunciaron las normas que presuntamente habría infringido la sentencia *a-quo* y procedieron a verificar si la sentencia impugnada incurrió en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, con lo cual se evidencia que ha cumplido con los parámetros mínimos de motivación exigidos por la Constitución.

30. Respecto del auto de aclaración dictado por la Sala Especializada, se observa que los jueces nacionales enunciaron el artículo 274 del Código Tributario que contempla la procedencia del recurso de aclaración³ y concluyeron que:

³ La aclaración tendrá lugar si la sentencia fuere oscura; y la ampliación, cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos o se hubiere omitido decidir sobre multas, intereses o costas.

“Queda claro, entonces, que la sentencia expedida el 5 de agosto de 2016, las 09h42, por esta Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, ha sido clara, inteligible, y no presenta obscuridad en su texto, ya que no se han utilizado frases indeterminadas en el razonamiento y resolución; por consiguiente, existe claridad en lo resuelto y dispuesto; así también, ha tomado en consideración todos los argumentos esgrimidos en la fundamentación por el recurrente; y, se ha motivado con claridad meridiana la decisión.”

31. De lo expuesto, se colige que la Sala enunció el artículo 274 del Código Tributario, norma en la cual se fundó y explicó su pertinencia a los hechos del caso acotando que no es procedente el recurso de aclaración pues la sentencia fue clara, inteligible y no presenta obscuridad en su texto.
32. Esta Corte concluye entonces, que se respetó el derecho a la motivación en las decisiones impugnadas.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

33. La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico (artículo 82 de la CRE)⁴. En general, del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas.
34. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.⁵
35. El accionante manifiesta que se afectó el derecho a la seguridad jurídica pues los jueces del Tribunal Distrital y de la Sala Especializada no observaron los principios tributarios de generalidad y equidad al no haberse aplicado el régimen correcto de devolución de IVA.
36. Analizada la sentencia del Tribunal Distrital se encuentra que, en su considerando, delimita la controversia a determinar si la EPMAPS tiene derecho a la devolución de IVA conforme al artículo 73 de la LRTI⁶. A partir de ello, una vez que analizó los sujetos de devolución de IVA, estimó que:

⁴ El artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente respecto del mismo: “*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*”.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia N°. 0989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019.

⁶ Los sujetos de devolución de acuerdo a la cita de la sentencia serían: i) agencias especializadas internacionales; ii) organismos no gubernamentales; y, iii) personas jurídicas de derecho privado. Estos tres últimos sujetos de devolución del IVA, siempre que cumplan con las siguientes condiciones: 1) hayan sido designados ejecutores en convenios internacionales, créditos de gobierno a gobierno o de organismos

“no se enmarca en ninguno de los tres supuestos antes señalados, más aún cuando no obra pieza procesal alguna de la que se infiera que se trata de una agencia internacional, organismo no gubernamental y menos de una persona jurídica de derecho privado y, por el contrario, se ha evidenciado y no es hecho controvertido el carácter público de la entidad accionante, por tanto, no es aplicable para el caso de la actora lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno”.

- 37.** A continuación, analizó si la EPMAPS es un organismo o una empresa pública y concluyó que:

“bajo la condición de empresa pública, [...] se encuentra expresamente excluida del beneficio contenido en el artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, pues por su condición jurídica -sin que corresponda a este tribunal analizar la constitucionalidad o no de dicha norma- en estricta legalidad, para el periodo de junio del 2007 a que se refiere la impugnación, no era beneficiaria de la devolución del IVA por así encontrarse expresamente excluida en la norma de la referencia, sin que tenga lugar ninguna otra alegación y menos aún corresponda analizar, si EPMAPS está inmersa en las circunstancias referidas en el inciso segundo del mencionado artículo 73 pues la entidad actora no se encuentra inmersa en ninguna de las circunstancias descritas en el inciso segundo del precitado artículo 73, como se ha señalado en el punto iii) del punto 5.1 de este considerando, como tampoco genera derecho la inscripción que el Servicio de Rentas Internas realiza en el catastro de convenios internacionales, de manera que tampoco viene al caso analizar la pertinencia o no de la inscripción del Programa de agua potable y saneamiento ambiental del Distrito Metropolitano de Quito, en el referido catastro, toda vez que el actor no es una agencia especializada internacional, ni un organismo no gubernamental, ni menos una persona jurídica de derecho privado, por lo que es claro que el referido inciso no es aplicable a su caso”.

- 38.** En función de lo anterior, en aplicación precisamente del artículo 73 de la LRTI, referente a los sujetos que pueden solicitar devolución de IVA, el Tribunal Distrital rechazó la demanda por considerar que la entidad accionante no estaba en este supuesto. En tal virtud, se evidencia que la sentencia impugnada observó y aplicó la norma previa, clara y pública que el Tribunal estimó aplicable al caso concreto.
- 39.** En lo que concierne a la sentencia de la Sala Especializada de la Corte Nacional, como ya se manifestó anteriormente, para arribar a la conclusión de que no procedía casar la sentencia *a-quo*, en el marco de la causal primera de Casación (art. 3 Ley de Casación), los jueces contrastaron el contenido de la sentencia recurrida con las normas infra constitucionales que se alegaron inobservadas. De modo que no se evidencia una vulneración al derecho a la seguridad jurídica al haberse observado las normas previas, claras y públicas previstas para la sustanciación del recurso de casación.

multilaterales tales como el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo BID; 2) que las importaciones o adquisiciones se realicen con cargo a tales fondos; 3) y que los convenios de la referencia estén registrados en el Servicio de Rentas Internas.

40. En función de lo expuesto, esta Corte concluye que en el presente caso no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la CRE.

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

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.19
12:38:13 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2056-16-EP

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

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



Sentencia No. 2431-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 14 de abril de 2021

CASO No. 2431-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte descarta que un auto en el que se negaron las solicitudes de revocatoria de la providencia de autos para resolver y de nulidad de una sentencia estimatoria en un juicio ejecutivo (en el que se propusieron excepciones de forma extemporánea) pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección. Por lo tanto, la sentencia rechaza la demanda por improcedente.

I. ANTECEDENTES

A. Actuaciones procesales

1. El 20 de mayo de 2016, la compañía Expocompac S.A. inició un juicio ejecutivo en contra de la compañía Talme S.A.¹
2. Tras la citación, la compañía demandada señaló que regía un concordato preventivo y alegó que, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Concurso Preventivo, no procedía la ejecución.
3. En auto de 28 de julio de 2016, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil negó la solicitud de suspensión del proceso ejecutivo considerando “*que el crédito cuya ejecución se ha pedido es de fecha posterior a la admisión del concurso preventivo antes referido*”.
4. El 2 de agosto de 2016 Talme S.A. formuló sus excepciones a la demanda.
5. El 22 de agosto de 2016, el actuario de la mencionada judicatura certificó:

[...] que consta en autos que el demandado Oscar Emilio Henriquez Alvarez en su calidad de Gerente General y representante legal de la Compañía [sic] TALME S.A. citado los días 16, 17 y 20 de junio del 2016, compareció a juicio mediante escrito de fecha 14 de junio del 2016, escrito en el cual solicito únicamente la suspensión de la causa, no proponiendo excepciones alguna [sic], ni pagando la deuda, ni dimitiendo bienes para embargo. Con fecha 2 de agosto del 2016, el demandado presenta

¹ El juicio fue identificado con el N.º 09332-2016-07031. El demandante solicitó la ejecución de un contrato celebrado con el deudor por el valor demandado fue de \$ 242,541.29.

excepciones, fuera del término previsto en el art. 429 ibidem del Código de Procedimiento Civil.

6. El 24 de agosto de 2016, se emitió una providencia disponiendo que pasen los autos para dictar sentencia.
7. En sentencia de 25 de agosto de 2016, a las 09h47, la Unidad Judicial Civil de Guayaquil aceptó la demanda y dispuso el pago de la obligación más intereses, costas y honorarios.
8. El mismo día, 25 de agosto de 2016, a las 15h46, la parte demandada solicitó que se revoque la providencia de autos para resolver, mencionada en el párr. 5 *supra*.
9. El 30 de agosto de 2016, la compañía demandada solicitó que se declare la nulidad de la sentencia con la alegación de “[v]iolación al debido proceso, puesto que la providencia dictada el 24 de agosto de 2016, donde se ordenaba que pasen los autos para resolver, no se encontraba ejecutoriada”.
10. El 16 de septiembre de 2016, la compañía demandada apeló la sentencia a la que se refiere el párr. 7 *supra*.
11. Las solicitudes de revocatoria y de nulidad, mencionadas en los párrafos 8 y 9 *supra*, fueron rechazadas en auto de 21 de septiembre de 2016, por la Unidad Judicial Civil de Guayaquil.
12. De igual forma, el recurso de apelación interpuesto por la compañía demandada fue rechazado en auto de 27 de septiembre de 2016, dictado por la judicatura señalada, con base en el artículo 430 del Código de Procedimiento Civil.²
13. La compañía demandada interpuso recurso de hecho, el que fue negado, por la judicatura referida, en auto de 19 de octubre de 2016, con base en el artículo 367.1 del Código de Procedimiento Civil.³
14. El 18 de noviembre de 2016, Talme S.A. presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 21 de septiembre de 2016 que negó su solicitud de revocatoria de la providencia en que se solicitaron los autos para resolver y su pedido de nulidad de la sentencia (auto mencionado en el párr. 11 *supra*). De igual forma, solicitó medidas cautelares.

² **Art. 430.-** Si el deudor no paga ni propone excepciones dentro del respectivo término, el juez, previa notificación, pronunciará sentencia, dentro de veinticuatro horas, mandando que el deudor cumpla inmediatamente la obligación. La sentencia causará ejecutoria.

³ **Art. 367.-** El juez a quo denegará de oficio el recurso de hecho: 1. Cuando la ley niegue expresamente este recurso o el de apelación.

15. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 24 de enero de 2017, aceptó a trámite la demanda presentada. Sin pronunciarse respecto de la solicitud de medidas cautelares⁴.

16. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento a través de providencia de 11 de enero de 2021 y requirió a la Unidad Judicial Civil del cantón Guayaquil su correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

17. En su demanda, la compañía accionante solicitó a la Corte Constitucional que declare que el auto impugnado vulneró sus derechos constitucionales, que se lo deje sin efecto, así como:

[...] todas las actuaciones posteriores que incluyen las providencias de 27 de septiembre de 2016 a las 10h06, y de fecha 19 de octubre de 2016 a las 11h48, dictadas por el Juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil dentro del juicio ejecutivo No. 09332-2016- 07031.

18. El *cargo* que sustenta las pretensiones de la compañía accionante se refiere a que el auto impugnado violó sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75), al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes (art. 76.1), a la defensa en las garantías de ser escuchado en el momento procesal oportuno, en igualdad de condiciones y de la motivación (art. 76.7, literales a, c, y l), a la seguridad jurídica (art. 82), además de transgredir el principio de no sacrificar la justicia por la mera omisión de formalidades (art. 169) por no haber considerado las implicaciones procesales del concordato preventivo. Así, la compañía accionante afirmó:

En el presente caso, y conforme se ha expuesto previamente el legitimado pasivo ha omitido considerar en primer lugar lo dispuesto en la Ley de Concurso Preventivo (Art. 23), para seguidamente omitir la solemnidad sustancial de considerar al Supervisor designado dentro del trámite de concurso previo por el Superintendente de Compañías y Valores, así como la imposibilidad de continuar con la tramitación del juicio ejecutivo; así también el no haber tramitado mi petición de nulidad debidamente sustentada, y por ello la carente motivación que ha conllevado a que mi representada sea sometida en absoluto estado de indefensión.

C. Informe de descargo

⁴ De acuerdo con el tercer inciso del artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las medidas cautelares no proceden dentro de una acción extraordinaria de protección.

19. En documento de 2 de febrero de 2021, emitido por el titular de la Unidad Judicial Civil y Mercantil de Guayaquil, se describen algunas de las actuaciones realizadas en el juicio N.º 09332-2016-07031.

II. COMPETENCIA

20. 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. CUESTIÓN PREVIA

21. Por otro lado, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

22. En la sentencia N.º 0037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.

23. En la sentencia N.º 154-12-EP/19, esta Magistratura estableció una excepción a la referida regla de la preclusión y determinó que, en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha acción, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, en el párrafo 52 de la sentencia últimamente referida se señaló que: “*si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*”.

24. En la citada sentencia N.º 154-12-EP/19, esta Corte caracterizó a un auto definitivo de la siguiente forma:

44. (...) es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.

45. También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen

irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.

25. Sistematizando esta jurisprudencia, en la sentencia N° 1502-14-EP/19, párr. 16, la Corte Constitucional señaló que:

[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.

26. En el presente caso, la compañía accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de un auto que negó sus solicitudes: (a) de revocatoria de la providencia que dispuso que pasen los autos para resolver y (b) para que se declare la nulidad de la sentencia.

27. Conforme el párr. 7 *supra*, antes de la emisión del auto impugnado (21 de septiembre de 2016) se emitió sentencia, en la que se aceptó la demanda (25 de agosto de 2016). Esta sentencia, de conformidad al artículo 430 del Código de Procedimiento Civil (ver nota al pie de página N.º 2), no es recurrible y, por lo tanto, se encontraba ejecutoriada.

28. Por lo señalado en el párrafo anterior se puede concluir que la providencia que resolvió las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material fue la sentencia, no el auto impugnado, lo que descarta el supuesto (1.1) especificado en el párr. 25 *supra*. Asimismo, no se puede afirmar que el auto impugnado hubiera impedido la continuación del proceso o el inicio de otro relacionado con las mismas pretensiones porque estas consecuencias no se derivan de la providencia impugnada, sino de la sentencia mencionada en el párrafo anterior, con lo que se descarta el supuesto (1.2).

29. Finalmente, esta Corte no identifica razón alguna para concluir que los efectos del auto impugnado, en este caso, puedan provocar daño irreparable a los derechos fundamentales de la compañía accionante, considerando que el juicio ejecutivo había concluido previamente con la sentencia, y que la validez procesal se declaró en dicha sentencia, declaración que no podía ser alterada por la providencia impugnada, dado que el artículo 281 del Código de Procedimiento Civil⁵ no permitía que el propio juez declare la nulidad de su sentencia⁶. Por lo que se descarta que el referido auto se enmarque en el supuesto (2) arriba indicado.

⁵ Código de Procedimiento Civil, artículo 281: “El juez que dictó sentencia, no puede revocar ni alterar su sentido en ningún caso; pero podrá aclararla o ampliarla, si alguna de las partes lo solicitare dentro de tres días”.

⁶ En este sentido se pronunció esta Corte en la sentencia N.º 925-16-EP/21.

30. En consecuencia, la Corte debe, sin pronunciarse sobre el fondo de la controversia, rechazar la demanda por improcedente, con arreglo a lo expuesto en el párrafo 23 *supra*.

IV. DECISIÓN

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

1. Rechazar por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 2431-16-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.19
12:48:26 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2431-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2365-16-EP/21

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 14 de abril de 2021

CASO No. 2365-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte analiza si en la sentencia de apelación dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro, dentro de una acción de protección, se vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa. La Corte desestima la acción al no encontrar las vulneraciones alegadas.

I. Antecedentes procesales

1. El 20 de junio de 2016, Mario Enrique Palacios Álvarez presentó una **acción de protección** en contra de dos órdenes de cobro por diferencias en el impuesto a la renta de los ejercicios fiscales 2003 y 2004, emitidas por el Director General del Servicio de Rentas Internas (en adelante el SRI).¹ El señor Mario Palacios alegó la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y solicitó que se levanten todas las medidas cautelares impuestas por la administración tributaria en su contra.²
2. El 12 de julio de 2016, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balsas, mediante sentencia declaró con lugar la acción de protección. El juzgador consideró que la resolución N°. 917012014RREV000786, en la que el SRI

¹ Conforme consta en el SATJE, el detalle de la causa N°. 07332-2016-00187, el señor Mario Palacios se dedicaba a la actividad acuícola (venta de camarón). El SRI emitió dos órdenes de cobro: la orden N°. 0720060200111 por el ejercicio fiscal 2003 y la orden N°. 0720060200028 por el ejercicio fiscal 2004. En dichas órdenes de pago, según refiere en la demanda el accionante, se ordenó el pago USD 1'100.000 dólares, por concepto de impuesto a renta de esos años. El SRI emitió la liquidación de diferencias N°. 072006020011 por el impuesto a la renta del 2003. Frente a esta liquidación el contribuyente presentó un reclamo administrativo, el cual se negó el 03 de octubre de 2006. De la misma manera, la administración tributaria emitió la liquidación de pago N°. 07200602000028, por impuesto a la renta del 2004, el contribuyente no presentó reclamo alguno durante el término de 20 días, por tanto dicho acto administrativo se tornó firme. Posteriormente, señor Mario Palacios presentó nuevamente un recurso administrativo contra las dos órdenes de cobro antes descritas, el cual fue negado el 19 de septiembre de 2008, por medio de la resolución N°. 917012014RREV000786.

² A criterio del contribuyente, la entidad de control no habría considerado los gastos en los que incurrió para ejercer su actividad económica y por tanto no pudo deducir estos gastos de su impuesto a la renta. Además, alegó la vulneración a derechos patrimoniales. La demanda de acción de protección se propuso en contra del director general del SRI y del procurador general del Estado. La causa fue signada con el N°. 07332-2016-00187.

negó el reclamo del contribuyente, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho de defensa y el debido proceso en la garantía de la motivación del señor Mario Palacios.³

3. El 15 de julio de 2016, el SRI interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia. La causa subió a la segunda instancia y el 28 de septiembre de 2016, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro revocó la sentencia subida en grado y declaró sin lugar la acción de protección.⁴
4. El 26 de octubre de 2016, Mario Enrique Palacios Álvarez (en adelante el accionante) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia de 28 de septiembre de 2016, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro. La causa fue remitida a la Corte Constitucional y se le asignó el No. **2365-16-EP**.
5. El 16 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el No. 2365-16-EP. La jueza constitucional sustanciadora Marien Segura Reascos avocó conocimiento del caso el 08 de junio de 2017, según obra del expediente constitucional.
6. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales juezas y jueces de la Corte Constitucional.
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 11 de enero de 2021 y dispuso que jueces provinciales presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda.
8. El 25 de enero de 2021, los jueces provinciales de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro Fernando, Eduardo León Quinde y Pablo Fernando Loayza Ortega presentaron su informe de descargo.⁵

³ En lo principal el juez señaló lo siguiente: “*En definitiva, en esta línea de ideas, se observa claramente que el accionante ha sido objeto de un acto arbitrario en violación a la garantía de tutela procesal (Art. 76.1. CR), lo cual ha generado una violación a su capacidad defensiva frente a los errores de la administración (Art. 76.7 CR), cuyo punto más alto, tiene relación directa con la incompleta motivación, en los términos ya indicados*”.

⁴ En lo principal los jueces provinciales manifestaron: “*Por lo jurídicamente expuesto en este caso el cual se discuten temas de la aplicación e interpretación por parte de autoridades públicas de normas jurídicas infra constitucionales de carácter general, no se evidencia la vulneración de ningún derecho constitucional como se alega, ya que del análisis jurídico efectuado por este Tribunal no se verifica que exista la afectación del contenido esencial de derechos constitucionales o de una colisión entre derechos o principios constitucionales para que sea pertinente el nivel de reflexión constitucional...*” (sic).

⁵ Conforme consta el SACC el escrito de 25 de enero de 2021, la doctora Mercy Pazos Campaign, quien fue parte del tribunal que dictó la sentencia materia de la presente acción extraordinaria de protección, renunció a sus funciones de jueza provincial y por ello no suscribe el informe de descargo.

9. Siendo el estado de la causa, se procede a emitir la correspondiente sentencia.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por el accionante - Mario Enrique Palacios Álvarez

11. El accionante, en su demanda alega una posible afectación al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes y de la motivación (76 numerales 1 y 7 letra l CRE), a la tutela judicial efectiva (75 CRE) y al derecho a la defensa en la garantía de ser escuchado y de presentar argumentos (76 .7.c.h CRE). Además, señala una presunta transgresión de los siguientes derechos: a la vida digna (66.2.CRE), a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva (66.15.CRE), a la libertad de trabajo (66.17.CRE) y al derecho al honor y buen nombre (66. 18 CRE).
12. El accionante solicita que la Corte en sentencia determine la vulneración de los derechos constitucionales alegados. Además, pretende que este organismo emita un llamado de atención en contra de los jueces accionados, por no atender el pedido de aclaración de la sentencia de 28 de septiembre del 2016 presentado por el accionante y por no verificar que dicha decisión supuestamente no habría sido notificada a las partes procesales el mismo día de su emisión. Finalmente, pide que la Corte instruya y advierta a los jueces accionados sobre la presunta obligación de convocar a las partes procesales a una audiencia pública en la tramitación del recurso de apelación dentro de la acción de protección.
13. El accionante, acerca de la supuesta afectación a la tutela judicial efectiva, precisa que activó tanto la vía administrativa como la vía judicial para impugnar la resolución del SRI de negar el reclamo administrativo que interpuso contra las órdenes de pago del impuesto a la renta de los años 2003 y 2004. El accionante considera que la diferencia de impuesto a la renta a pagar por los años 2003 y 2004 determinada por el SRI es el resultado de actuaciones equivocadas de los funcionarios de dicha entidad. El accionante refiere que en la vía administrativa la entidad acreedora negó el reclamo. En la vía judicial los jueces del tribunal inadmitieron la acción de impugnación presentada, por no estar de acuerdo con la caución pagada por el contribuyente. Por tanto, alega que ni la vía administrativa ni la judicial son expeditas para resolver la alegada afectación a derechos subjetivos.

14. También señala que a lo largo de 10 años ha impugnado los actos administrativos emitidos por el SRI en su contra, al considerarlos ilegales. Así mismo, advierte que los jueces accionados lesionaron el derecho a la tutela judicial efectiva al señalar en la sentencia que el contribuyente tiene expedita la vía jurisdiccional, cuando el Tribunal Distrital de lo Fiscal años atrás inadmitió la demanda de impugnación.
15. En ese mismo sentido, añade que los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro atentaron contra el derecho a la tutela judicial efectiva al no revisar detenidamente los antecedentes del problema y al considerar que el asunto puesto en su conocimiento no requiere una reflexión constitucional.
16. También, el accionante reclama que fue notificado con la sentencia recién el 03 de octubre de 2016, y por tanto la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro transgredió el derecho a la tutela judicial del accionante al considerar que el pedido de aclaración de la sentencia se realizó fuera de tiempo.
17. En lo atinente a la alegada vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, el accionante precisa *“que aquellos derechos y garantías constitucionales que son importantes para el Juez Constitucional de Primera Instancia, no lo son para los Jueces de Apelación. La vulneración de derechos que verificó el Juez de Balsas, no existió para los Jueces de la Sala de lo Civil. Aún más preocupante resulta observar que la sentencia de segunda instancia NO EXPLICA por qué no existe la vulneración de derechos que determinó el Juez de Balsas”*.⁶
18. Con relación a la alegada afectación de la garantía del debido proceso sobre el cumplimiento de las normas y derechos de las partes, el accionante reclama: *“Existe vulneración del derecho al Debido Proceso, por cuanto se incumple con lo establecido en el numeral 1 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, cuando la Sala de lo Civil, mediante su sentencia, por cuanto no ha garantizado que se cumplan mis derechos”*.⁷ Y, precisa que quedó en indefensión y sin recurso alguno.
19. En lo atinente a una supuesta transgresión al derecho de defensa, el accionante sostiene que los jueces accionados no convocaron a las partes a la audiencia en la tramitación del recurso de apelación. Así lo expone: *“... cuando la Sala resuelve no escuchar mi posición en Audiencia, a pesar de haberlo solicitado de manera expresa. Probablemente haber escuchado los acontecimientos, le hubiera permitido entender el nivel de perjuicio de mis derechos”* (...). *“No se me permitió contradecir (Art. 76.7-1 CRE) lo alegado por el Servicio de Rentas Internas en el recurso de apelación, razón por la cual había solicitado la Audiencia. En este mismo sentido, la Sala de lo Civil de la Corte de Justicia de El Oro tampoco aclaró lo afirmado de tener como vía expedita*

⁶ Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro, juicio N°.07332-2016-00187, fj. 34.

⁷ Ibidem, fj. 35 vta.

la jurisdiccional, cuando es claro, a la luz de Derecho, que no es procedente esa vía”.⁸

20. Adicionalmente, el accionante considera que se afectó su derecho a la vida digna pues con el impuesto a pagar determinado por el SRI se le habría impedido el desarrollo de actividades económicas, y estaría en una situación de incertidumbre frente a los procesos de embargo, a tal punto que habría perdido los bienes que logró conseguir a lo largo de su vida. También observa que, al ser sujeto de medidas cautelares impuestas por el SRI, estaría impedido de emprender actividades económicas en el país y de obtener rentas propias.
21. Finalmente, también reclama la afectación a la libertad de trabajo al constar como deudor del Estado y al buen nombre, al momento en que el SRI le incluye en la lista de deudores. Esto, a su criterio, implica la comisión del delito de defraudación tributaria lo que afectaría su imagen frente a sus acreedores y el Estado. Adicionalmente, el accionante informa que ya cumplió con el pago de los valores determinados por la entidad de control y que pretende que se determine de una manera correcta el impuesto a la renta a pagar y que su contadora de aquellos años cometió varios errores en sus declaraciones.

b. Por los jueces accionados

22. Los jueces accionados, en su informe, señalaron que en el caso evidenciaron entre las partes la existencia de un conflicto jurídico sobre la aplicación de normas jurídicas infra constitucionales por parte de una autoridad pública, sin que exista afectación del contenido esencial de derechos humanos, ni una colisión entre derechos o principios constitucionales que requieran una reflexión constitucional. Por tanto, ratificaron su decisión de revocar la sentencia de primera instancia y negar la acción de protección, al no ser competentes para pronunciarse sobre asuntos de mera legalidad.

IV. Análisis del caso

23. Esta Corte analizará la supuesta afectación al debido proceso en la garantía de la motivación (76.7.1 CRE), a la tutela judicial efectiva (75 CRE) y al derecho al debido proceso en lo referente a la defensa en las garantías de: c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. (76.7.c y h. CRE), al estar debidamente argumentados. El accionante, en lo atinente al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes alegó indefensión, por lo que este reclamo se tratará dentro del derecho a la defensa.
24. Con relación a los derechos a la vida digna, al ejercicio de actividades económicas, a la libertad de trabajo, al honor y buen nombre, el accionante no expone razones para

⁸ *Ibidem*, fj. 36.

advertir la afectación de los mismos a través de la decisión impugnada. El accionante, únicamente expresa su desacuerdo con el monto de impuesto a la renta determinado por el SRI y señala la existencia de un perjuicio en su contra por ser deudor de Estado, lo cual no constituye un argumento para entrar a analizar estos derechos. En atención a que estos derechos no cuentan con carga argumentativa alguna, no serán analizados, tal como quedó indicado, a pesar de que esta Corte ha realizado un esfuerzo razonable.⁹

Acerca del debido proceso en la garantía de la motivación

25. La Constitución consagra a la motivación como una garantía del debido proceso.¹⁰ En el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces, entre otros, fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución. Así también, la motivación obliga a los jueces a que, entre otros, enuncien las normas o principios en los que se funda la decisión y expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹¹ Además, al resolver las acciones de protección los jueces necesariamente deben responder las alegaciones sobre la existencia de vulneración de derechos constitucionales.
26. El accionante estima vulnerada la motivación por la supuesta ausencia de explicaciones por parte de los jueces accionados, al concluir en la sentencia impugnada que no existe vulneración de derechos. Esta Corte evidencia que los jueces provinciales, en el considerando quinto, precisan que el tema central de la acción de protección es dilucidar si la resolución de SRI vulneró o no derechos.
27. A partir del considerando sexto de la sentencia, los jueces provinciales citan el artículo 88 de la Constitución que se refiere a la acción de protección; luego citan y analizan la sentencia constitucional N°. 001-16-PJO-CC que trata sobre la necesidad de los operadores de justicia de realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de vulneración de derechos constitucionales al resolver una acción de protección.
28. Los jueces, acerca del acto administrativo impugnado, sostienen que existe un término legal de 20 días para que el contribuyente pueda activar un reclamo administrativo ante el SRI. En el caso concreto, el señor Mario Palacios presentó su reclamo fuera del término de ley. Frente a esta situación, los operadores de justicia precisan que no

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20 párrafo 21.

¹⁰ Constitución de la República, artículo 76: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”*.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 2004-13-EP/19, párrafos 35 y 36; sentencia N°. 1795-13-EP/20, párrafo 13.

puede existir una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva ni al derecho a recurrir cuando el administrado no presentó a tiempo su reclamo administrativo y complementan su razonamiento con el contenido de la sentencia constitucional N°. 012-11-SEP-CC del 18 de agosto de 2011, que justamente trata sobre la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales frente a un recurso de casación extemporáneo.

29. Más adelante, las autoridades judiciales accionadas analizan los límites de la acción de la protección a la luz de los artículos 40. 3 y 42.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional LOGJCC y de las sentencias constitucionales N°. 16-13-SEP-CC y N°. 140-12-SEP-CC. En las sentencias constitucionales antes detalladas, los jueces determinan que la acción de protección no es un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias. Finalmente, los jueces concluyen lo siguiente: *“Por lo jurídicamente expuesto en este caso el (sic) cual se discuten temas de la aplicación e interpretación por parte de autoridades públicas de normas jurídicas infraconstitucionales de carácter general, no se evidencia la afectación del contenido esencial de derechos constitucionales o de una colisión entre derechos o principios constitucionales para que sea pertinente el nivel de reflexión constitucional, lo que se observa es conflictos de mera legalidad y en consecuencia la improcedencia de la acción...”*¹²
30. En atención a lo expuesto, esta Corte evidencia que los jueces provinciales citaron y analizaron aquellas normas relativas, así como las referencias jurisprudenciales aplicables al análisis de la acción de protección, explicando su pertinencia en el caso concreto. También, los jueces explicaron de manera clara y detallada que el acto administrativo (resolución del SRI) “materia de la acción de protección” no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva ni el derecho a recurrir de Mario Palacios, en atención a que un reclamo administrativo presentado de manera extemporánea debía ser rechazado, a fin de observar las normas infraconstitucionales que regulan la tramitación de dicho reclamo y precautelar el derecho a la seguridad jurídica. Por tanto, esta Corte no verifica vulneración alguna al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

En relación a la tutela judicial efectiva

31. El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en la Constitución de la República.¹³ Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha precisado que tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia, ii) el derecho a un debido proceso judicial y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.¹⁴

¹² Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro, juicio N°.07332-2016-00187, fj. 16.

¹³ Constitución de la República, artículo 75: *“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”*.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 889-20-JP, párrafo 110.

32. El accionante considera vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, pues a su criterio *“no ha recibido una solución a su problema pese a activar tanto la vía administrativa, como la vía judicial”*.
33. Esta Corte verifica que el accionante presentó sin traba alguna la acción de protección y compareció a la audiencia pública realizada por el juez de primera instancia. Además, al momento de resolver el caso, los jueces provinciales analizaron todos los argumentos expuestos por cada parte procesal y verificaron de manera detallada la inexistencia de las vulneraciones a derechos constitucionales. Esta Corte estima necesario aclarar que el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional LOGJCC faculta a la Sala de Apelación a resolver los recursos a su cargo por el mérito de los autos. Es decir, no existe una obligación absoluta de convocar en todos los casos a audiencia en la tramitación del recurso de apelación. Los jueces concluyeron que el accionante presentó su reclamo administrativo fuera del plazo establecido en normas infraconstitucionales, por tanto debido a su descuido perdió la oportunidad de activar el reclamo administrativo.
34. El accionante reclama, más bien, que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario tiempo atrás inadmitió a trámite la demanda de impugnación presentada en contra de la resolución administrativa materia de la acción de protección, debido a un supuesto desacuerdo con el monto de cuantía consignado. Esta Corte estima necesario aclarar que el objeto de análisis en esta acción extraordinaria de protección es la sentencia dictada en el recurso de apelación de la causa de acción de protección. Por lo tanto, todas las alegaciones referentes a las decisiones vertidas dentro de un juicio contencioso tributario distinto a la acción de protección cuya sentencia ahora es objeto de impugnación están fuera del objeto de la presente acción.
35. Adicionalmente, el accionante reclama que fue notificado con la sentencia impugnada el 03 de octubre de 2016, pese a que tal decisión se dictó el 28 de septiembre de 2016. Por tanto, considera que los jueces provinciales afectaron su derecho a la tutela judicial efectiva al considerar como extemporáneo su pedido de aclaración a la sentencia. Esta Corte verifica que el accionante efectivamente fue notificado con la sentencia el 28 de septiembre de 2016.¹⁵ Por tanto, el pedido de aclaración presentado por el accionante el 4 de octubre de 2016 se realizó fuera del tiempo, y los jueces provinciales no debían atenderlo al ser extemporáneo.
36. Esta Corte advierte que en el presente caso el accionante en lugar de cuestionar argumentadamente una afectación a la tutela judicial efectiva en alguno de sus tres elementos, reclama una supuesta incorrección en el monto determinado como impuesto a la renta a pagar por los años 2003 y 2004. El accionante en su demanda afirma que la diferencia por impuesto a la renta a pagar se originó en actuaciones equivocadas de los funcionarios del SRI y en los errores cometidos por su contadora

¹⁵ Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro, juicio N°.07332-2016-00187, consta la razón de notificación de la sentencia a fj. 17.

al momento de llenar las declaraciones de impuestos. Esta Corte recalca que el pronunciarse acerca de la corrección o incorrección de un proceso administrativo de determinación de un impuesto excede el objeto de la presente acción constitucional y está fuera de las competencias de este organismo. Por todo lo expuesto, esta Corte tampoco evidencia vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de defensa

37. La Constitución reconoce en el artículo 76: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y (...) h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra”*.
38. Esta Corte ha indicado que el derecho a la defensa implica garantizar a las personas el derecho a ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un determinado proceso, que incluye la oportunidad de ser escuchado con el objetivo de *“hacer valer sus pretensiones frente al juez. Por lo que, esta garantía debe ser observada durante toda la tramitación del proceso judicial, el mismo que se basa en la igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia”*.¹⁶
39. Como quedó indicado *ut supra*, el accionante, frente a la negativa de los jueces provinciales de convocar a audiencia pública a las partes al resolver el recurso de apelación, sostiene la vulneración de su derecho a la defensa en las garantías: de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra (76.7.c.h CRE).
40. Esta Corte, tal como quedó señalado en el párrafo 33 puntualiza que los jueces de apelación, conforme lo dispone el artículo 24 LOGJCC, no están obligados a realizar una audiencia al tramitar el recurso de apelación. La apertura de una fase procesal, para proponer y practicar pruebas depende, entonces, del juicio que realiza la judicatura de acuerdo a las particularidades de cada caso. Por consiguiente, el hecho de que la Corte Provincial no convoque a audiencia en el marco de la tramitación del recurso de apelación, no constituye *per se* una violación al debido proceso.¹⁷
41. Además, esta Corte verificó que el juez de primera instancia convocó a las partes a audiencia pública, la que se realizó el 29 de junio de 2016, a que compareció el

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 935-13-EP/19 párrafo 46.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1292-12-EP/ 19, párrafo 18.

accionante a través de sus abogados, el representante del SRI y el delegado de la PGE. Por lo tanto, la inmediación como principio elemental que transita en varios de los momentos de la tutela judicial efectiva se garantizó. La Sala Civil consideró que lo constante en el expediente era suficiente para formarse un criterio para resolver el caso, lo cual no constituye *per se* un atentado a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad.¹⁸

42. En definitiva, esta Corte observa que a lo largo de la tramitación de la acción de protección el accionante pudo intervenir con sus pretensiones y argumentos, acudió a la audiencia pública en la primera instancia, presentó sus argumentos de defensa y contradijo también las alegaciones de la administración tributaria. Tal como se explica en el párrafo anterior, convocar a una audiencia durante el recurso de apelación es facultativo de los jueces. En consecuencia, esta Corte no constata vulneración al derecho de defensa.
43. Por todas las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que los jueces de la Sala Civil de la Corte Provincial de El Oro no vulneraron los derechos constitucionales invocados en la demanda.

V. Decisión

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

- a) Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **2365-16-EP**.
- b) Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.19
12:47:52 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 337-11-EP/19, párrafo 34.

Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 2365-16-EP

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

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



Sentencia No. 2729-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 14 de abril de 2021

CASO No. 2729-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte descarta la vulneración del derecho a recurrir del accionante al verificar que no apeló en audiencia en contra de la sentencia de primera instancia.

I. ANTECEDENTES

A. Actuaciones procesales

1. El 22 de junio de 2016, el señor Alfredo Luis Murillo Mestanza presentó una demanda laboral por el pago de utilidades en contra de IC Servicios de Seguridad Privada del Ecuador, ICSSE Cia. Ltda., y en contra del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A., CONECEL¹. El proceso fue identificado con el N.º 09359-2016-02378.
2. El 27 de septiembre de 2016, se realizó la correspondiente audiencia en este juicio.
3. En sentencia dictada y notificada el 30 de septiembre de 2016, la jueza de la Unidad Judicial de Florida del Trabajo de Guayaquil declaró sin lugar la demanda.
4. El 10 de octubre de 2016, CONECEL manifestó que se adhería al recurso de apelación del actor (lo que supondría que la parte accionante apeló; sin embargo, este es precisamente el asunto controvertido, como se detallará más adelante).
5. En auto de 13 de octubre de 2016, la referida jueza afirmó:

El escrito presentado por la parte accionada forma parte del expediente, lo solicitado se lo deniega por impertinente. En atención a la razón asentada en autos por la Actuaría del Despacho quien certifica que la sentencia se encuentra ejecutoriada por el Ministerio de la Ley, y al haberse declarado en sentencia sin lugar la demanda, no existiendo nada más que sustanciar en ella, ordeno el ARCHIVO de la causa.

6. El 14 de octubre de 2016, el señor Alfredo Luis Murillo Mestanza solicitó la revocatoria de la providencia de archivo. En la misma fecha, el señor Alfredo Luis

¹ Solicitó el pago de diferencia de utilidades por el valor de \$ 11.820,45.

Murillo Mestanza presentó un documento que identificó como fundamentación de su recurso de apelación.

7. En auto de 26 de octubre de 2016, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil negó la solicitud de revocatoria, al afirmar que el señor Alfredo Luis Murillo Mestanza no apeló de la sentencia impugnada en la correspondiente audiencia, invocando el artículo 256 del Código Orgánico General de Procesos².

8. El 31 de octubre de 2016, la parte accionante interpuso recurso de hecho, que fue negado en auto de 9 de noviembre de 2016, con mención del artículo 279.2 del COGEP³.

9. El 6 de diciembre de 2016, Alfredo Luis Murillo Mestanza presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto que negó el recurso de hecho, de fecha 9 de noviembre de 2016.

10. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 17 de enero de 2017, admitió a trámite la demanda presentada.

11. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento a través de providencia de 11 de enero de 2021 y requirió el correspondiente informe de descargo al Juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

12. El accionante solicita que se declare que el auto impugnado vulneró sus derechos fundamentales y que se ordene el inicio de un procedimiento disciplinario en contra de la jueza que emitió el referido auto.

13. El *cargo* que fundamenta la pretensión del accionante es el siguiente: El auto impugnado habría vulnerado el principio de supremacía constitucional (art. 424), sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica (art. 82) y a la tutela judicial efectiva (art. 75), además de las garantías del debido proceso al cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1) y a recurrir (art. 76. 7. m), debido a que se negó su recurso de hecho con el fundamento de que no habría apelado oportunamente la sentencia emitida en el caso N.º 09359-2016-02378, a pesar de haber interpuesto el mencionado recurso, de forma oral, en la correspondiente audiencia.

² Código Orgánico General de Procesos. “Art. 256.- *Procedencia. El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de primera instancia así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso. Se interpondrá de manera oral en la respectiva audiencia [...]*”.

³ *Ibíd.* “Art 279. - *Improcedencia. El recurso de hecho no procede: 2. Cuando el recurso de apelación o el mismo de hecho no se interpongan dentro del término legal*”.

C. Informe de descargo

14. En documento presentado el 17 de febrero de 2021, la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo del cantón Guayaquil manifiesta que el auto impugnado se emitió en observancia del artículo 256 del COGEP y de la resolución 15-2017 de la Corte Nacional de Justicia, que prevén que la interposición del recurso se entiende oportuna si se realiza de forma oral en la audiencia y considerando que en el acta de audiencia consta expresamente que nadie apeló de la sentencia. La jueza concluye que otra forma de actuar habría sido arbitraria.

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 (en adelante, “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. CUESTIONES PREVIAS

16. De conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

17. En la sentencia N° 0037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.

18. En la sentencia N° 154-12-EP/19, esta Magistratura estableció una excepción a la referida regla de la preclusión y determinó que, en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha acción, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, en el párrafo 52 de la sentencia últimamente referida se señaló que: *“si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”*.

19. En la citada sentencia N° 154-12-EP/19, esta Corte caracterizó a un auto definitivo de la siguiente forma:

44. (...) es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.

45. También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.

20. Sistematizando esta jurisprudencia, en la sentencia N° 1502-14-EP/19, párr. 16, la Corte Constitucional señaló que:

[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.

21. En el presente caso, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de su recurso de hecho, presentado ante la negativa de un recurso de apelación. Tal negativa se fundamentó en que el accionante no habría interpuesto su recurso de apelación en la correspondiente audiencia. La fundamentación de la acción extraordinaria de protección, por su parte, afirma que en audiencia sí se apeló la sentencia emitida en el caso N.º 09359-2016-02378.

22. Por lo tanto, se puede afirmar que el auto impugnado no puso fin al proceso (1). En primer lugar, porque no se refirió al fondo de las pretensiones del juicio (1.1), pretensiones que fueron materia de la sentencia de 30 de septiembre de 2016 (párr. 3 *supra*) y, además, porque dicha providencia no impidió la continuación del juicio, (1.2) dado que, según la providencia de 13 de octubre de 2016, previamente se dispuso el archivo del mismo (párr. 5 *supra*).

23. Sin embargo, el auto impugnado pudo haber causado un gravamen irreparable al accionante (2), pues, si fuera cierto lo alegado por este, la eventual vulneración de derechos fundamentales no podría ser corregida por otro medio procesal.

24. La otra excepción a la regla jurisprudencial de preclusión se estableció en el párr. 40 de la sentencia N.º 1944-12-EP/19 y se refiere a que en sentencia se puede rechazar una demanda por improcedente, aun cuando se la hubiera admitido a trámite, si no se agotaron los recursos contra las providencias impugnadas “[...] salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta

de interposición no fuera producto de su negligencia [se ha omitido el énfasis del original]”.

25. En el caso no procede rechazar la demanda por la falta de agotamiento de recursos, pues esta fue planteada en contra del auto que negó el recurso de hecho, en contra del cual no cabe recurso alguno.

26. En consecuencia, el auto impugnado es susceptible de ser analizado a través de una acción extraordinaria de protección.

IV. PLANTEAMIENTO Y RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO

27. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

28. En el caso que nos ocupa, si bien el accionante alega como vulnerados una serie de derechos fundamentales, la afirmación de que su recurso de apelación fue declarado como improcedente, a pesar de haber sido interpuesto de forma oportuna, puede ser mejor analizada, específicamente, a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir. Por tanto, el problema jurídico a resolver es el siguiente: **¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir del accionante porque habría ignorado su recurso de apelación interpuesto de forma verbal en audiencia?**

29. El artículo 76, numeral 7, literal m de la Constitución de la República del Ecuador, prevé al derecho a recurrir 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: m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

30. Dado que el accionante imputa al auto impugnado haber ignorado la interposición de su recurso de apelación en audiencia, lo primero que se debe verificar es si efectivamente se interpuso el referido recurso.

31. Así, contrario a lo que manifiesta el accionante, del acta de la correspondiente audiencia⁴, se identifica que el accionante no interpuso recurso de apelación. De igual forma, la Corte ha confirmado en el audio de dicha diligencia⁵, que el accionante no apeló en el momento procesal oportuno.

⁴ Hoja 392 del expediente del caso N.º 09359-2016-02378.

⁵ Constante en el CD adjuntado a la hoja 390 del expediente del caso N.º 09359-2016-02378.

32. Por consiguiente, esta Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a recurrir.

V. DECISIÓN

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 2729-16-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.19
12:55:24 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2729-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 30-18-AN/21

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 21 de abril de 2021

CASO No. 30-18-AN**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: Esta sentencia desestima una acción por incumplimiento de norma planteada en contra de una empresa pública. La norma cuyo cumplimiento se demanda es el artículo 18, letra b de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. La Corte Constitucional concluye que dicha norma no contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

I. Antecedentes

1. El 16 de mayo del 2018, comparecieron a la Corte Constitucional las siguientes personas (en adelante **“los accionantes”**): Jorge Andrés Legarda León, Douglas Steve Guerrón Vaca, Tatiana Maribel Agila Mejía, Karla de Lourdes Fernández Pérez, Oscar Mauricio Mejía Rodríguez, Elvis Israel Carrillo Naranjo, Rubén Holguín Ordoñez, Marco Santiago Carrera Benítez, Darwin Alexander Aguilar Santamaría, Stalin Wladimir Vega Terán, Edwin Gustavo Arguello Nieto, Washington Enrique Bailón Silva, José Orlando Barahona Borja, José Luis Alberto Bedoya Freire, Claudia Ivonne Espinosa Erazo, Gardenia del Pilar Muñoz Manosalvas, Gonzalo Andrés Maldonado Sánchez, Guadalupe Soledad Morillo García, Jorge Armando Reyes Masabanda, Miguel Hernán Sánchez Yandún, Efraín Patricio Zurita Larrea, Ramiro Fernando Huilca Álvarez, Edgar Augusto Coloma Moscoso, Pedro Francisco Chantera Abarca, Silvia Janeth Jiménez Verdesoto, Wilfrido David Cajas Flores, Paul Orlando Muglisa Pachacama, Edison Rueda Torres, Andrés Estupiñán Sánchez, Fabiola Jakeline Cadena Huerta, Aristide Welinton Cabrera Barahona, Víctor Hugo Arellano Alvear, Jimmy Daniel Vélez Vera, Miguel Ángel León Brito, Diego Patricio Lucio Paredes Castrillón, Wilmer Alberto Suárez Farinango, Jaime Darío Pazmiño Estrella y Xavier Santiago Alvarado Terán, todos ellos **ex trabajadores de Petroamazonas E.P. [en régimen de Ley Orgánica de Empresas Públicas y Código de Trabajo]** y quienes afirman haber sido despedidos intempestivamente de la entidad referida.
2. Dichos accionantes han planteado una demanda de **acción por incumplimiento de norma** en contra de la Empresa Pública Petroamazonas E.P y la Procuraduría General del Estado, en las personas de sus respectivos representantes judiciales.

3. La norma cuyo cumplimiento exigen es la contenida en el artículo 18, literal b de la **Ley Orgánica de Empresas Públicas (en adelante “LOEP”)**¹. Dicha norma textualmente señala lo siguiente:

*“Art. 18.- (...) b. **Servidores Públicos de Carrera.**- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública”.*

4. La causa ingresó a la Corte Constitucional y se le asignó el No. **30-18-AN**. El 16 de mayo del 2018, la Secretaría General del Organismo certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
5. El 12 de julio del 2018, la Sala de Admisión conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza, admitió a trámite la acción por incumplimiento No. **30-18-AN**.
6. La causa fue sorteada el 25 de julio del 2018 al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán para la correspondiente sustanciación. No obra del expediente constitucional que el referido ex juez constitucional haya realizado alguna diligencia tendiente a la prosecución en la causa.
7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional.
8. Mediante sorteo ordinario del 12 de noviembre del 2019 efectuado en el Pleno del Organismo, correspondió la sustanciación de la causa No. **30-18-AN** al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
9. El juez constitucional sustanciador, en atención a las peticiones formuladas por los accionantes para que dicha causa sea tratada fuera del orden cronológico, conforme prevé el último inciso del artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos, elevó a consulta del Pleno del Organismo tales peticiones. En sesión del 16 de diciembre del 2020, el Pleno autorizó el tratamiento de la causa fuera del orden cronológico. Dicha decisión fue puesta en conocimiento de las partes procesales a través del auto de avoco de conocimiento emitido el 17 de diciembre de 2020.
10. Mediante providencia de fecha 09 de febrero del 2021 el juez sustanciador convocó a las partes procesales a la correspondiente **audiencia de contestación a la demanda**. Esta diligencia se llevó a cabo el jueves 11 de marzo del 2021 a las 09h30 y contó con la presencia de las siguientes personas: Dr. Hugo Javier Del Pozo Vallejo y Abg. Daniela Alejandra Del Pozo Andrade, procuradores judiciales de los legitimados activos; Abg. Nathalia Leonor Ricaurte Herrera, procuradora judicial del gerente general de la Empresa Pública Hidrocarburos EP PETROECUADOR.

¹ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

11. El mismo día de la realización de dicha audiencia, esto es, el 11 de marzo de 2021, la entidad demandada, a través de su representante legal Gonzalo Francisco Maldonado Albán, gerente general subrogante de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, presentó por escrito la contestación a la demanda y anexos de información. Así mismo, se incorporaron al expediente constitucional escritos presentados por otros ciudadanos, distintos a los accionantes, quienes también comparecieron a dicha audiencia de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la LOGJCC
12. Concretamente, a dicha audiencia comparecieron tres procuradores judiciales, los abogados Milton David Morales Palacios², Raúl Fernando Yépez Torres³ y Gabriela Paola Salazar Galárraga⁴, representando a varios ciudadanos quienes se identificaron como “*amicus curiae*” de acuerdo al artículo 12 referido.

II. Alegaciones de las partes

a. Norma cuyo incumplimiento se demanda y prueba del reclamo previo

13. Como quedó indicado en el párrafo 3 de esta sentencia, los accionantes exigen el cumplimiento del artículo 18, literal b de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que señala lo siguiente: “*Art. 18.- (...) b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública*”.
14. De acuerdo a lo manifestado en el libelo de la demanda (pág. 34), los accionantes señalan haber cumplido el **reclamo previo** exigido por el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para tal efecto, señalan que: “*Con el objetivo de cumplir el reclamo previo en el artículo 54 citado previamente, el 4 de enero del 2018 recibido en la misma fecha, el 29 de enero de 2019 recibido en la misma fecha y el 15 de marzo recibido el 22 de marzo del 2018 por PETROAMAZONAS EP, pusieron en conocimiento las pretensiones consignadas en esta demanda con el reclamo previo*”.
15. En respuesta a dicha petición expresan que: “*Con oficios No. PAM-RH-2018-0040-OFI de 23 de enero de 2018, No. PAM-RH-2018-0371-OFI de 11 de mayo de 2018 y No. PAM-RH-2018-0214-OFI de 4 de abril del 2018, atendiendo los reclamos previos indicados a Petroamazonas E.P., quien informó que al ser aquella una empresa pública, tiene como norma supletoria al Código del Trabajo y que se encuentra facultada para desvincular a su personal bajo las disposiciones de dicho*

² Procurador judicial de Jéssica Guadalupe Segovia Ramírez y otras trece personas.

³ Procurador judicial de Pablo Roberto Moreno Panchig y otras veintiún personas.

⁴ Procuradora judicial de Silvia Janeth Vargas Mora y otras setenta personas.

código, siendo el despido intempestivo una figura aplicable a los servidores públicos y por tanto niega nuestras pretensiones”.

b. Alegaciones de los accionantes – fundamentos de la demanda

16. En lo principal, luego de presentar los generales de ley, la demanda se encuentra dividida en **cinco subacápites**, descritos desde el subacápite 3 hasta el subacápite 8. Finalmente, el subacápite 9 describe la pretensión de la demanda.
17. En el **subacápite 3 (*Determinación de la norma de la que se solicita su cumplimiento, con señalamiento de la obligación clara, expresa y exigible que se requiere cumplir*)**, los accionantes señalan que la LOEP prevé una clasificación y hace una diferenciación entre servidores públicos de libre designación y remoción, servidores públicos de carrera y obreros a fin de determinar la naturaleza jurídica de la relación con el talento humano en función del cargo, función o dignidad que ejerzan dentro de las empresas públicas. Señalan que el literal b) del Art. 18 de la LOEP, ampara a los servidores públicos de carrera y les otorga una garantía especial, esto es, la prohibición de remoción o derecho a la no remoción en la condición de funcionario de carrera.
18. Explican que tal derecho implica que ningún funcionario de carrera podrá ser privado de su condición y que dicha inamovilidad en el empleo *“no es un privilegio personal sino una garantía funcional que el sistema de función pública profesional tiene para que los funcionarios ejerzan sus tareas con imparcialidad y objetividad, es decir, en una posición de neutralidad respecto de quien ejerza la dirección política de la Administración pública (...)”*. Sostienen que el artículo 229 de la Constitución determina que los derechos de los servidores públicos son irrenunciables y que la ley regulará entre otros, el régimen disciplinario, estabilidad y cesación de funciones de sus servidores. Que tales derechos han sido declarados como irrenunciables por la Constitución y que se encuentran relacionados con la prohibición de libre remoción de un servidor público.
19. Manifiestan que la función pública profesional e inamovible supone un paso importante al *“superar el viejo sistema del spoil system o sistema de despojos que se basaba en el hecho de que el partido político que ganaba las elecciones despedía a los funcionarios que hasta ese momento trabajaban en la Administración y los sustituía por otros afines a sus planteamientos políticos para llevar a cabo su programa político (...)”*. Luego, efectúan una referencia a la sentencia No. C-023-94 de la Corte Constitucional de Colombia en relación a la estabilidad laboral y la prohibición de la libre remoción de funcionarios públicos.
20. Manifiestan que laboraron en la empresa pública Petroamazonas E.P. como servidores públicos de carrera y que la relación laboral terminó de forma ilegal mediante la figura de despido intempestivo, propia del régimen de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo. Hacen mención a la decisión judicial expedida por la Unidad Judicial de Trabajo de Pichincha dentro de la causa 17371-2016-05885

(iniciada por algunos de los accionantes) y luego expresan que “*la figura de despido intempestivo bajo la cual se dio por terminada la relación laboral de los comparecientes no se encuentra enlistada dentro de las causales de cesación de funciones previstas en la LOEP por cuanto la naturaleza y régimen legal aplicable a los trabajadores es distinto del de los servidores públicos de carrera, dotándose de protección especial a ambos grupos en consideración de las particularidades que los diferencian, con lo cual resulta claro que los funcionarios en este caso fueron desvinculados incumpliendo la disposición expresa prevista en el Art. 18 literal b) de la LOEP que prevé la remoción de los servidores públicos de carrera*”.

21. A continuación, identifican dos sentencias expedidas por la Corte Constitucional (No. **2-10-SAN-CC** y No. **7-15-SAN-CC**), respecto de los fines que persigue la acción por incumplimiento y señalan que el artículo 18, literal *b* de la LOEP “*contiene una obligación clara, expresa y exigible al señalar explícitamente que los servidores públicos de carrera no son de libre remoción, es decir, la norma contiene una obligación de no hacer que constituye un mandato expreso, claro e imperativo, de abstenerse de realizar una acción en concreto, esto es, remover libremente a los servidores públicos de carrera de sus puestos de trabajo (...)*”.
22. Luego, en el siguiente **subacápite 4 de la demanda (Acción por incumplimiento: definición, elementos y procedibilidad)**, los accionantes exponen la definición que tanto la Constitución, como la LOGJCC prevén para dicha garantía. Expresan que “*la finalidad de la acción por incumplimiento es exigir el cumplimiento de la obligación que tiene la Empresa Pública PETROAMAZONAS E.P. prevista en el Art. 18 letra b) de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, de no remover libre y arbitrariamente a los servidores públicos de carrera, obligación clara, expresa y plenamente exigible que fue inobservada por Petroamazonas EP (...)*”.
23. A continuación formulan la siguiente pregunta: “*¿La letra b) del Art. 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, contiene una obligación de no hacer, clara, expresa y exigible, conforme lo exige el Art. 52 de la LOGJCC como requisito de procedibilidad de la acción por incumplimiento?*”. A manera de respuesta, sostienen que la acción por incumplimiento no es procedente cuando se trata de normas no regulativas, “*... que son aquellos enunciados carentes de hipótesis de hecho, de obligación concreta, ausentes de imposición causal; en definitiva, aquellas normas que no mandan, tampoco prohíben ni permiten no pueden (sic) por lógica jurídica simple ser objeto de esta acción*”.
24. Añaden que “*... la empresa PETROAMAZONAS EP incumplió con su obligación prevista en el Art. 18 letra b) de la Ley Orgánica de Empresas Públicas de no remover libre y arbitrariamente a los servidores públicos de carrera, al desvincular a los hoy accionantes, servidores públicos de carrera regidos por la Ley Orgánica de Empresas Públicas, a través de la figura de despido intempestivo propia del Código de Trabajo, violentándose además otros derechos fundamentales como trabajo, estabilidad y vida digna*”.

25. Describen de manera individualizada los elementos de las obligaciones de no hacer, así como también las características de por qué a su criterio, la norma *in comento* es clara, expresa y exigible. Reiteran que Petroamazonas EP tenía la obligación de cumplir lo señalado en el Art. 18 letra b) de la LOEP, esto es “... *que al momento de desvinculación de los servidores públicos de carrera a través de la figura de despido intempestivo [la norma] no fue respetada, incumpliendo lo expresamente señalado en la disposición normativa indicada, esto es, que no somos de libre remoción*”.
26. Luego, en el **subacápite 5 de la demanda (Aplicabilidad de la figura de despido intempestivo como causal de cesación de funciones de un servidor público de carrera frente a la prohibición de no remoción sin justa causa)**, los accionantes transcriben los artículos 18 y 19 de la LOEP. Señalan que: “*De las normas antes referidas se extrae que la modalidad de vinculación de un servidor público es a través de un nombramiento y por las funciones que ejerce de carácter administrativo, profesional, de jefatura y técnicas se encuentra regido por la Ley Orgánica de Empresas Públicas, mientras que los obreros, quienes han sido catalogados como trabajadores de acuerdo al Art. 18 literal c) de la LOEP, deberán suscribir contratos individuales de trabajo al amparo de las disposiciones contenidas en el Código del Trabajo. En igual sentido, el Art. 30 del mismo cuerpo legal determina que para el caso de la separación de los servidores por supresión de partida y despido intempestivo en el caso de los obreros se aplicará lo determinado en el mandato constituyente No. 4. (...)*”.
27. Continúan los accionantes e indican que “*ningún funcionario de carrera podrá ser privado de su condición salvo la aplicación de las causales previstas en la ley para cesar a un servidor en sus funciones (...)*” y que “... *para que sea aplicable y viable la aplicación de una norma supletoria es necesario que concurren cuatro requisitos (...): a) el ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad (...); b) la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente; c) esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria (...); d) las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir (...)*”.
28. A continuación hacen referencia al artículo 326, numeral 6 de la Constitución y al artículo 33 de la LOEP, así como también hacen referencia al artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público. Los accionantes insisten en la argumentación sobre aplicación supletoria y para el efecto se refieren al artículo 83, letra k de la LOSEP, reiterando que quienes laboraron en Petroamazonas como servidores públicos de carrera no podían ser cesados en sus funciones mediante despido intempestivo. Hacen también mención a los derechos de los servidores públicos establecidos en el artículo 23, letras a) y k) de la LOSEP y finalmente describen parte de la sentencia No. 30-18-SEP-CC expedida por la Corte Constitucional.
29. En el siguiente **subacápite 6 (Derechos constitucionales articulados a la garantía de no remoción de servidores públicos de carrera)**, los accionantes formulan argumentos sobre los derechos al trabajo, a una vida digna y a la familia. Hacen

mención a disposiciones constitucionales, a instrumentos internacionales de derechos humanos y a la sentencia constitucional No. 375-17-SEP-CC, respecto de cómo entender la concepción del buen vivir.

30. En el **subacápite 7** (***Ponderación: libertad de contratación vs. Derechos fundamentales vinculados a la prohibición de no remoción de un servidor público de carrera: trabajo, estabilidad y vida digna***), los accionantes presentan argumentos relacionados con el derecho a la libertad de contratación establecido en el artículo 66 de la Constitución de la República, así como también se refieren al artículo 33 de la Norma Suprema.
31. Presentan argumentos relacionados respecto de una “... *posible colisión entre derechos fundamentales, por un lado el derecho al trabajo, a la no remoción (estabilidad) y a una vida digna de la que son titulares los comparecientes en calidad de servidores públicos de carrera; y, por otro lado, el derecho a la libertad de contratación de la que la Administración se declara titular*”. Los accionantes incorporan cuadros sinópticos a manera de ejemplos sobre la aplicación de reglas de ponderación a casos generales, identificando hipótesis, problema, derechos fundamentales con conflicto y ponderación.
32. En el último **subacápite 8 de la demanda** (***¿Existen otras vías para exigir el derecho de no remoción reconocido en sus cargos como servidores públicos de carrera, contemplados en el art. 18 letra b) de la Ley Orgánica de Empresas Públicas?***), los accionantes señalan que desde la Función Judicial “*se han producido permanentes inhibiciones, bastante para justificar la inexistencia de la vía ordinaria*”.⁵
33. Respecto del “*Agotamiento de la vía ordinaria de los legitimados activos de la presente causa*”, sostienen que algunos de los accionantes iniciaron una demanda laboral que fue asignada con el No. 17371-2016-05885⁶ (ver párrafo 20 *ut supra*) y que la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia negó el recurso extraordinario de casación interpuesto frente a la inhibición en el juicio laboral. Por tanto, afirman que quedaron en “*la absoluta indefensión, cuando no se puede exigir los derechos laborales ante los jueces de trabajo por las argumentaciones señaladas en las sentencias y tampoco ante los jueces contenciosos administrativos por haberse inhibido reiteradamente en casos análogos*”.

⁵ Citan como ejemplo el juicio contencioso – administrativo No. 17811-2013-10560 seguido por Henry Molina Ulloa (no es accionante en esta causa 30-18-AN) en contra de EP Petroecuador, en donde la justicia contenciosa – administrativa se habría inhibido de conocer la causa y dispuso remitir el proceso a los jueces de trabajo para que conozcan dicha controversia. Luego, expresan como ejemplo de una situación análoga, el juicio No. 17811-2013-1843 instaurado por Rosa Mónica Imbaquingo Champutiz (no es accionante en esta causa 30-18-AN) contra EP Petroecuador, en donde el Tribunal Contencioso Administrativo declaró la nulidad del proceso a partir del auto de calificación de la demanda disponiendo que la causa sea remitida a los jueces de trabajo de Pichincha. Señalan que en dicho caso, los jueces laborales también se habrían inhibido de tramitar dicha causa.

⁶ Información verificada en el sistema SATJE.

34. Finalmente, sobre *“La violación del principio de tutela judicial efectiva e indefensión de los servidores públicos de carrera”*, manifiestan que frente a decisiones contradictorias entre la justicia laboral y la contencioso administrativa, *“... los servidores públicos de carrera no tienen acceso a un recurso efectivo que les permita tutelar sus derechos, toda vez que los tribunales ecuatorianos al declararse incompetentes, tanto en la vía laboral como en vía contencioso administrativa, han dejado en completa indefensión a los hoy accionantes, sin la posibilidad de que se proteja de manera idónea la situación jurídica infringida”*.

Argumentos presentados en la audiencia pública

35. En cuanto a los argumentos orales vertidos durante la audiencia pública efectuada el 11 de marzo del 2021 por parte de los legitimados activos, representados en dicha diligencia por sus abogados Hugo Javier Del Pozo Vallejo y Abg. Daniela Alejandra Del Pozo Andrade, aquellos reiteraron e insistieron en varios de los argumentos planteados en la demanda escrita. También, volvieron a hacer énfasis en las dificultades que han venido experimentando varios de ellos ante judicaturas de la Función Judicial, concretamente respecto de declaratorias de incompetencia en razón de la materia por parte de jueces laborales y/o contenciosos administrativos. Según afirmaron, dichos jueces les impidieron ejercer adecuadamente su derecho de acción.

c. Alegaciones de la entidad demandada: EP PETROAMAZONAS

36. Además de los fundamentos orales de contestación a la demanda, expresados por parte de la abogada Nathalia Leonor Ricaurte Herrera durante la audiencia de 11 de marzo del 2021, se ha incorporado al expediente constitucional la contestación escrita de la demanda.
37. En este documento, la entidad demandada señala al amparo de lo determinado en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, Código del Trabajo y sentencia No. 007-11-SCN-CC emitida por la Corte Constitucional, en su *“ejercicio de libertad de contratación, procedió a desvincular a las siguientes personas con la liquidación correspondiente: Jorge Andrés Legarda León (29 de enero de 2016), Douglas Steve Guerrón Vaca (19 de febrero de 2016), Tatiana Maribel Agila Mejía (01 de marzo de 2016), Karla de Lourdes Fernández Pérez (01 de marzo de 2016), Wilfrido David Cajas Flores (19 de febrero de 2016), Oscar Mauricio Mejía Rodríguez (22 de diciembre de 2015), Elvis Israel Carrillo Naranjo (01 de febrero de 2016), Jaime Darío Pazmiño Estrella (19 de febrero de 2016) y Xavier Santiago Alvarado (1 de abril de 2016)”*.
38. Que los accionantes de manera conjunta con otros ex servidores de “PAM” (“Petroamazonas EP”), *“... accionaron en vía jurisdiccional ordinaria, la impugnación del Acta de Finiquito, [a través del] Juicio No. 17371-2016-05885, en contra de su ex empleadora, cuya pretensión era el reconocimiento de una indemnización prevista en el artículo 233 del Código del Trabajo, una indemnización prevista para obreros (énfasis original), por negociación de Contrato*

Colectivo, al cual con sentencia de 02 de junio de 2017, se declaró la falta de derecho de los actores, sin que esto constituya la declaración de otros derechos”.

39. Que “... mediante oficios No. PAM-RH-2018-0040-OFI de 23 de enero de 2018, No. PAM-RH-2018-0371-OFI de 11 de mayo de 2018 y No. PAM-RH-2018-214-OFI de 4 de abril de 2018, Petroamazonas EP contestó de manera motivada a los oficios ingresados por los accionantes, donde se explicó con fundamento fáctico y jurídico la modalidad que contratación que rige los procedimientos de la empresa, al ser una Empresa Pública, así como el cumplimiento de la normativa interna y preceptos constitucionales”. De allí informa que posterior a aquello, los accionantes, con fecha 18 de mayo de 2018, presentaron su demanda de acción por incumplimiento ante la Corte Constitucional.
40. La entidad demandada hace referencia a la sentencia No. 11-12-AN/19 de 20 de agosto de 2019, señalando que este tipo de acción por incumplimiento “... no puede suponer interpretaciones del accionante a su mejor parecer, ni tampoco asumir una obligación que no sea literal al texto de la ley y mucho menos establecer de manera antojadiza al obligado”. Luego, cita la sentencia No. 23-11-AN/19 de 25 de septiembre del 2019, respecto de la cual manifiesta que “... no [se] pueden asumir escenarios de otra normativa, como lo es la LOSEP, cuando se trata de Empresas Públicas que se encuentran perfectamente reguladas en el ordenamiento jurídico, en este caso en la Gestión de Talento Humano, de manera directa a la LOEP, Reglamento Interno de Trabajo y Código de Trabajo”.
41. A continuación, explica que el artículo 315 de la Constitución de la República determina que las empresas públicas fueron creadas para la gestión de los sectores estratégicos del país, gozando aquellas de personalidad jurídica propia, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión. Que la Corte Constitucional (sentencia No. 007-11-SCN-CC, caso No. 86-10-CN) señaló respecto del giro del negocio de este tipo de empresas que deben ser manejadas con criterios similares a las de las empresas privadas, para poder competir con aquellas. Esto con el objetivo de “... adaptarse a la versatilidad del mercado que exige **flexibilidad administrativa** (énfasis original) para adoptar las decisiones necesarias para hacer realidad los objetivos planteados para estas entidades (...)”.
42. Entre otros argumentos adicionales, explica que Petroamazonas EP, en ejercicio de “... su derecho constitucional a la libertad de contratación contemplado en el numeral 16 del artículo 66 de la Constitución de la República (...), se encontraba facultada a separar de la empresa a sus servidores que mantenía (sic) un contrato indefinido, siempre que a los mismos se les cancele la indemnización en el Código de Trabajo, como ha sucedido en el caso de los 9 ex servidores, quienes fueron separados de Petroamazonas EP, siendo indemnizados económicamente conforme el ordenamiento jurídico expuesto, en concordancia con el artículo 33 de la LOEP y artículo 188 del Código del Trabajo”.

43. En cuanto al argumento de los accionantes sobre la “... *competencia de los jueces de trabajo para la solución de controversias entre las Empresas Públicas y sus servidores con contrato indefinido*”, la entidad señala que el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas determina que la competencia y el procedimiento en las relaciones contractuales generadas entre las empresas públicas y servidores públicos por contrato indefinido están reguladas por la LOEP, el artículo 568 y siguientes del Código de Trabajo, y en materia procesal, el Código Orgánico General de Procesos. Este criterio, según indica, fue ratificado, en la sentencia No. 7-11-SCN-CC (caso 86-10-CN).
44. Insiste que la real pretensión de dichos ex servidores en los juicios No. 17371-2016-05616 y 17371-2016-05885, fue que se les reconozca indemnizaciones como obreros respecto a contratos colectivos, los cuales según la entidad “*no existían a la fecha de desvinculación de los servidores*”.
45. Finalmente, luego de presentar argumentos adicionales relativos a la improcedencia de la acción por incumplimiento y de por qué no se han afectado los derechos a la vida digna, a la familia, entre otros, solicitan que se declare la improcedencia de la acción por incumplimiento planteada, así como su archivo.
- d. Sobre la participación de terceras personas en la causa 30-18-AN de conformidad al artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.**
46. Tres profesionales del derecho, en calidades de procuradores judiciales, comparecieron a la audiencia representando a varios ciudadanos quienes se identificaron como “*amicus curiae*” en la causa No. 30-18-AN. Tal comparecencia se efectuó de conformidad al artículo 12 de la LOGJCC.
47. Se incorporaron al expediente constitucional los escritos de dichos procuradores judiciales quienes, además de reiterar varios de los argumentos planteados por los accionantes, solicitaron expresamente que la sentencia: “1) ... *declare el incumplimiento del artículo 18 letra b) de la LOEP*; 2) *que se califique el régimen legal aplicable a los servidores públicos de carrera dejando sentado que les corresponde aquellas que regulan la administración pública*; 3) *se establezca con efecto erga omnes, que a los servidores públicos de carrera de las empresas públicas no se los puede desvincular a través del despido intempestivo o cualquier figura de cesación de funciones de manera unilateral por parte de las empresas públicas*; 4) *que se deje sentado que la impugnación de actos administrativos con efectos jurídicos en los servidores públicos y obreros de las empresas públicas, conforme lo determina la ley, es de competencia de los tribunales contenciosos administrativos y no a los jueces de trabajo como ocurre*”.

III. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

3.1. Competencia

48. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción por incumplimiento conforme con lo previsto por el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y los artículos 52 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3.2. Análisis constitucional

49. Los accionantes han formulado acción por incumplimiento únicamente respecto de la letra **b** del artículo 18, de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (Registro Oficial suplemento 48, 16 de octubre del 2009). El artículo, en su integralidad, señala lo siguiente:

***Art. 18.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN CON EL TALENTO HUMANO.-** Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro de las empresas públicas.*

La prestación de servicios del talento humano de las empresas públicas se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en esta Ley, a las leyes que regulan la administración pública y a la Codificación del Código del Trabajo, en aplicación de la siguiente clasificación:

a. Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción.- Aquellos que ejerzan funciones de dirección, representación, asesoría y en general funciones de confianza;

***b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública;** y,*

c. Obreros.- Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública.

Las normas relativas a la prestación de servicios contenidas en leyes especiales o en convenios internacionales ratificados por el Ecuador serán aplicadas en los casos específicos a las que ellas se refieren.

50. El **artículo 93** de la Constitución de la República señala que “La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de

organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional". Así también, el **artículo 52** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la acción por incumplimiento procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe de un organismo internacional de protección de derechos humanos, cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

51. En la sentencia No. **7-12-AN/19**⁷, este Organismo señaló lo siguiente: *"Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación"*.
52. En el caso de la norma analizada, la misma no contiene ninguna obligación de hacer o no hacer, pues se trata de una norma meramente **descriptiva**, y no prescriptiva como afirman los accionantes en su demanda. La norma analizada no contiene una obligación de hacer o no hacer.
53. Sin perjuicio de aquello y con el objetivo de atender las alegaciones presentadas en la demanda de acción por incumplimiento, a continuación la Corte reiterará sobre cómo la jurisprudencia constitucional se ha desarrollado respecto a si una obligación de hacer o no hacer, es clara expresa y exigible.
54. A través de la sentencia No. **41-12-AN/19**⁸, este Organismo señaló que: *"Una obligación **clara** es aquella que es fácilmente comprensible, es **expresa** en tanto conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica; y, es **exigible** cuando contenga una obligación que no se esté sujeta a una condición o plazo pendiente de cumplimiento"*.

Obligación clara

55. Para que una obligación sea clara, los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) deben estar determinados o ser fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación⁹.
56. En la norma cuyo cumplimiento se persigue, al no existir una obligación de hacer o no hacer, tampoco es posible identificar un sujeto activo (algún titular concreto) que pudiese beneficiarse de la aplicación de la norma, más allá de la referencia de

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 7-12-AN/19. Quito D.M., 11 de diciembre de 2019.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 41-12-AN/19. Quito D.M., 16 de octubre de 2019.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-12-AN/20. Quito D.M., 09 de junio de 2020.

servidores públicos de carrera que laboran en empresas públicas. De igual manera, la norma no describe un sujeto pasivo (alguna entidad específica) que deba atender obligación alguna.

Obligación expresa

57. Para que una obligación sea expresa debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta¹⁰.
58. Como quedó dicho ut supra, la norma analizada no contiene ninguna obligación de hacer o no hacer expresa, pues se trata de una norma meramente descriptiva.

Obligación exigible

59. Finalmente, para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse¹¹.
60. La norma en examen no establece plazo o condición que esté pendiente de verificarse, pues al no contener alguna obligación de hacer o no hacer, es jurídicamente imposible que resulte exigible. En tal virtud, este requisito tampoco aplica a la norma bajo examen.
61. Al examinar de manera contextual el caso, la demanda, las pretensiones y los alegatos ofrecidos durante la audiencia, la Corte Constitucional ha llegado a la convicción de que los accionantes cuestionan la decisión política de dicha empresa pública al despedirlos de manera individual y en forma intempestiva con indemnización.
62. Este Organismo señaló en la sentencia **15-15-AN/20**¹², al afirmar que la acción por incumplimiento permite la vigencia, aplicación y eficacia del sistema jurídico ecuatoriano frente a posibles omisiones en la aplicación de la normativa vigente por parte de las autoridades públicas o personas naturales o jurídicas particulares cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas o presten servicios públicos, **que no puedan ser ejecutables por las vías judiciales ordinarias.**
63. De igual manera, la sentencia No. **11-12-AN/19**¹³ (párrafos 23 y 24) reiteró que “... *la demanda de acción por incumplimiento no procede cuando se busca proteger derechos que pueden ser reclamados mediante otras garantías jurisdiccionales; tampoco cuando existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma, sentencia, decisión o informe de organismo internacional de protección de*

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 34-14-AN/20. Quito D.M., 04 de marzo de 2020.

¹¹ Idem.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 15-15-AN/20. Quito D.M., 11 de noviembre de 2020.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 11-12-AN/19. Quito D.M., 20 de agosto del 2019.

derechos humanos”. Y, continúa, “La acción por incumplimiento no puede ser utilizada como una acción subsidiaria para la protección de derechos que deben ser declarados en un juicio de conocimiento, en el que se pueden presentar pretensiones y pruebas”.

64. En tal virtud, dado que la norma cuyo cumplimiento se persigue no cumple los requisitos establecidos en la Constitución y en la LOGJCC, la demanda planteada deviene en improcedente.

Sobre los argumentos relacionados a la tutela judicial efectiva

65. Los accionantes son reiterativos en señalar que se les ha limitado el derecho constitucional de acción y con ello, su tutela judicial efectiva, porque la Función Judicial no ha resuelto sus controversias individuales, en ciertos casos, por inhibiciones en razón de materia de jueces de lo laboral.
66. Conforme consta en los párrafos 32, 33 y 34 de esta sentencia, los accionantes señalan que al haber sido negado su recurso extraordinario de casación por parte de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en el juicio laboral de origen No. 17371-2016-05885, quedaron en *“la absoluta indefensión, cuando no se puede exigir los derechos laborales ante los jueces de trabajo por las argumentaciones señaladas en las sentencias y tampoco ante los jueces contenciosos administrativos por haberse inhibido reiteradamente en casos análogos”.*
67. La acción por incumplimiento de normas, de acuerdo a la Constitución y la LOGJCC, no tiene como propósito declarar la vulneración de derechos constitucionales, tales como la tutela judicial efectiva y el debido proceso, cuando dichas violaciones se producen por acción u omisión de jueces y juezas a través de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia.
68. De producirse lesiones a derechos constitucionales por parte de jueces y juezas de la Función Judicial, los accionantes cuentan con los mecanismos procesales adecuados y oportunos para ser tutelados respecto de aquellos, conforme a la Constitución.
69. Por tal razón, la Corte Constitucional no emitirá pronunciamientos sobre dichos argumentos al no corresponder a la naturaleza de la acción por incumplimiento.

Consideraciones sobre la comparecencia de personas distintas a los accionantes de acuerdo al artículo 12 de la LOGJCC en la causa No. 30-18-AN.

70. Como quedó indicado previamente, obra del expediente constitucional así como del acta de audiencia, la participación de terceras personas a través de procuradores judiciales, quienes han comparecido a la causa No. 30-18-AN alegando el artículo 12 de la LOGJCC.

71. La Corte Constitucional ha tomado nota de los argumentos planteados por estas personas a través de sus respectivos procuradores judiciales. Sin embargo, esta Corte verifica que la pretensión de estos comparecientes (ver párrafo 12) consiste, más bien, en que mediante sentencia y con efectos hacia el futuro, las empresas públicas no puedan desvincular a través del despido intempestivo o cualquier figura de cesación de funciones de manera unilateral a trabajadores de dichas empresas. Así mismo, que se deje sentado que la impugnación de actos administrativos con efectos jurídicos en los servidores públicos y obreros de las empresas públicas, sea de competencia de los tribunales contenciosos administrativos.
72. Tales peticiones devienen en improcedentes en razón de que dichas personas, a pesar de haber comparecido a esta causa bajo la auto identificación de *amicus curiae*, develan su intención real de ser considerados como beneficiarios directos del resultado de esta sentencia, lo cual no es jurídicamente procedente en este caso.

IV. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción por incumplimiento planteada por Jorge Andrés Legarda León, Douglas Steve Guerrón Vaca, Tatiana Maribel Agila Mejía, Karla de Lourdes Fernández Pérez, Oscar Mauricio Mejía Rodríguez, Elvis Israel Carrillo Naranjo, Rubén Holguín Ordoñez, Marco Santiago Carrera Benítez, Darwin Alexander Aguilar Santamaría, Stalin Wladimir Vega Terán, Edwin Gustavo Arguello Nieto, Washington Enrique Bailón Silva, José Orlando Barahona Borja, José Luis Alberto Bedoya Freire, Claudia Ivonne Espinosa Erazo, Gardenia del Pilar Muñoz Manosalvas, Gonzalo Andrés Maldonado Sánchez, Guadalupe Soledad Morillo García, Jorge Armando Reyes Masabanda, Miguel Hernán Sánchez Yandún, Efraín Patricio Zurita Larrea, Ramiro Fernando Huilca Álvarez, Edgar Augusto Coloma Moscoso, Pedro Francisco Chantera Abarca, Silvia Janeth Jiménez Verdesoto, Wilfrido David Cajas Flores, Paul Orlando Muglisa Pachacama, Edison Rueda Torres, Andrés Estupiñán Sánchez, Fabiola Jakeline Cadena Huerta, Aristide Welinton Cabrera Barahona, Víctor Hugo Arellano Alvear, Jimmy Daniel Vélez Vera, Miguel Ángel León Brito, Diego Patricio Lucio Paredes Castrillón, Wilmer Alberto Suárez Farinango, Jaime Darío Pazmiño Estrella y Xavier Santiago Alvarado Terán.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.26
11:42:09 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 21 de abril de 2021; el Juez Constitucional Alí Lozada Prado no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 0030-18-AN

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

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

**Sentencia No. 51-15-IS/21****Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 21 de abril de 2021

CASO No. 51-15-IS**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento interpuesta contra una sentencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (en una acción de protección), al verificar que la decisión quedó insubsistente mediante acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El Juez Delegado de Coactiva de la Corporación Financiera Nacional (“juez de coactiva”), Jorge Francisco Chang Ycaza, dispuso medidas para cobrar una deuda, que incluían la prohibición de enajenar bienes, el embargo de bienes y derechos, la prohibición de transferencia de acciones y la prohibición de salida del país, a la compañía Inversiones y Predios San Pedro S.A. (“la compañía”).¹
2. La compañía, representada por Pedro Isaías Bucaram y Pedro Isaías Adum, presentó acción de protección en contra del juez de coactiva por considerar las medidas desproporcionadas.² El 6 de febrero de 2015, el Juez de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Unidad Judicial Norte de Guayaquil negó la acción de protección presentada (“la Unidad Judicial”).³ La compañía interpuso recurso de apelación.
3. El 4 de mayo de 2015, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“la Sala”) aceptó la apelación planteada, revocó la sentencia venida en grado, y dispuso al juez de coactiva dejar sin efecto las medidas cautelares que recaían sobre la compañía y

¹ Juicio coactivo No. 168-2002. Seguido en contra de la compañía Palm-Export S.A., en el cual se extendió la coactiva en contra de todos sus accionistas y otras personas jurídicas, entre ellas la compañía Inversiones y Predios San Pedro S.A.

² Acción de protección No. 09201-2015-0121. La compañía señaló que el juez de coactiva, en aplicación del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, para garantizar el cobro de recursos públicos, ordenó medidas cautelares que considera “desproporcionadas” y que aquello violó de sus derechos constitucionales.

³ En la sentencia la Unidad Judicial señaló que se ha verificado la inexistencia de violaciones a derechos, que las medidas cautelares materia de la acción fueron dictadas por juez competente y mediante el procedimiento establecido en la ley, utilizando para ello la jurisdicción coactiva cuya naturaleza es el cobro de recursos públicos adeudados. Y que, además, las medidas cautelares pueden ser suspendidas mediante procedimiento legales expeditos como las excepciones a la coactiva.

que se le restituyan los recursos obtenidos por este medio⁴. El juez de coactiva solicitó aclaración, revisión y revocatoria, siendo rechazadas el 20 de mayo de 2015.

4. El 16 de junio de 2015, el juez de coactiva presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala el 4 de mayo de 2015. La Corte Constitucional admitió a trámite la acción el 24 de julio de 2015.⁵
5. El 6 de agosto de 2015, la compañía presentó acción de incumplimiento de la sentencia de la Sala de 4 de mayo de 2015.⁶
6. El 6 de enero de 2016, la Corte Constitucional dictó sentencia en la causa 1053-15-EP, en la cual resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección y dejar sin efecto la sentencia impugnada y los actos procesales derivados de la misma.⁷
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento el 15 de abril de 2020 y requirió a la compañía y a la Unidad Judicial se pronuncien sobre el alegado incumplimiento. No se recibieron los informes solicitados.

II. Competencia de la Corte Constitucional

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.⁸

III. Pretensiones y fundamentos de la demanda

9. La compañía exige ordenar al juez de coactiva ejecutar integralmente la sentencia de 4 de mayo de 2015, levantar las medidas cautelares interpuestas, y destituir de su cargo al juez de coactiva.

⁴ La Sala consideró “la violación a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y la seguridad jurídica, a la propiedad, y al derecho a entrar y salir libremente del país consagrados en los artículos 66 numerales 14 y 26, artículos 75, 76, numerales 1 y numeral 7 literales a, b, l y m) y artículo 82 de la Constitución de la República.”.

⁵ La causa fue signada con el No. 1053-15-EP. En la demanda el juez señaló que se violó sus derechos constitucionales al debido proceso en su garantía de motivación (Artículo 76.7.1) y el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82).

⁶ La causa fue signada con el No. 51-15-IS.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, caso 1053-15-EP, sentencia 009-16-SEP-CC de 6 de enero de 2016. En dicha causa participó la compañía como tercero interesado. En la sentencia se señaló que “la Sala demandada al conocer y declarar con lugar la acción de protección propuesta, resolvió sobre un asunto de mera legalidad que no trascendía al nivel constitucional, inobservando lo dispuesto por el artículo 88 de la Constitución de la República y las normas de la [LOGJCC] relativas a la acción de protección, desnaturalizando dicha garantía...” Además, señaló que la sentencia de la Unidad Judicial “que declaró sin lugar a la acción de protección de derechos se ha apegado a la naturaleza de esta garantía jurisdiccional, observando la normativa constitucional, legal y jurisprudencial pertinente”.

⁸ Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 162 al 165.

10. En la demanda, la compañía señala que “...la obligación dispuesta por el órgano jurisdiccional fue: Disponer que el señor Juez de Coactiva de la CFN deje sin efecto lo dispuesto mediante el acto del 11 de septiembre del 2014 y las medidas dispuestas en contra de los accionantes REVOCANDO la sentencia de primera instancia y disponiendo la restitución a los actores en esta causa, de los recursos que hubieren sido obtenidos en base a tal providencia. Hasta la interposición de la presente acción, el servidor público demandado no ha cumplido ni existe indicio alguno de que pretenda cumplir con obligación impuesta...” (Énfasis en el original).⁹
11. La compañía agrega que “[p]ese al implacable y clarísimo contenido de la sentencia, el funcionario de coactivas no ha hecho absolutamente nada para cumplir con lo ordenado por la misma, contraviniendo flagrantemente y de manera inaceptable varios principios constitucionales y preceptos legales que son pilares de nuestra democracia y nuestra república, dejando inoperante el Estado constitucional de derechos y justicia...”.¹⁰

IV. Determinación del cumplimiento de sentencia

12. De la revisión de la demanda, la compañía alega el incumplimiento de una sola decisión, la sentencia de 4 de mayo de 2015:

Acepta el recurso de Apelación planteado y declara con lugar la acción de protección incoada por Inversiones y Predios San Pedro S.A. y por Pedro Isaías Adum, declarando la violación a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y la seguridad jurídica, a la propiedad, y al derecho a entrar y salir libremente del país consagrados en los artículos 66 numerales 14 y 26, artículos 75, 76, numerales 1 y numeral 7 literales a, b, l y m) y artículo 82 de la Constitución de la República. Disponiendo que el señor Juez de Coactiva de la CFN deje sin efecto lo dispuesto mediante el acto del 11 de septiembre del 2014 y las medidas dispuestas en contra de los accionantes REVOCANDO la sentencia de primera instancia y disponiendo la restitución a los actores en esta causa, de los recursos que hubieren sido obtenidos en base a tal providencia...

13. Dicha decisión fue revocada mediante sentencia 009-16-SEP-CC de 6 de enero de 2016, dentro de la causa 1053-15-EP, en la cual la Corte Constitucional declaró la vulneración a los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y la seguridad jurídica, dispuso dejar sin efecto la sentencia de la Sala de 4 de mayo de 2015 y los actos procesales derivados de la misma, y dejar en firme la sentencia de la Unidad Judicial dictada el 6 de febrero de 2015.
14. De lo expuesto se observa que la sentencia cuyo cumplimiento se exige a través de la presente acción, ha perdido vigencia al quedar sin efecto en su totalidad por una sentencia posterior.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, expediente del caso 51-15-IS, fj. 5.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, expediente del caso 51-15-IS, fj. 6.

15. Por tanto, la presente acción de incumplimiento deviene en improcedente.¹¹

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento interpuesta.
2. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tiene el carácter de definitiva e inapelable.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.26
11:48:07 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 21 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹¹ La Corte aplicó este criterio en las sentencias No. 64-11-IS/19; No. 47-15-IS/20 y No. 9-15-IS/21.

CASO Nro. 0051-15-IS

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 22-16-IN/21

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 21 de abril de 2021

CASO No. 22-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza y desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la segunda disposición general inserta en la reforma a la “ordenanza que regula la ocupación, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte en el cantón Cañar, provincia de Cañar en base al plan de movilidad”. Aquello, por considerar que el GAD accionado no se encontraba en la obligación de iniciar un proceso de consulta prelegislativa.

I. Antecedentes Procesales

1. El 26 de abril de 2016, María Isabel Narváez Maldonado y otros (en adelante “**los accionantes**”), en calidad de moradores, representantes y dirigentes de varias comunidades¹ del cantón Cañar, provincia de Cañar presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de “*la reforma a la ordenanza que regula la ocupación, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte en la ciudad de Cañar en base al plan de movilidad*”, a través de la cual se inserta una segunda disposición general. Dicha norma habría sido aprobada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del cantón Cañar (en adelante “**el GAD accionado**”), provincia de Cañar y publicada en el Registro Oficial, edición especial No. 773 de 21 de noviembre de 2016 (en adelante “**la norma impugnada**”).
2. Mediante auto dictado el 23 de agosto de 2016, la Sala de Admisión² admitió a trámite la causa y dispuso “*(...) Córrase traslado con esta providencia al señor alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del cantón Cañar y al procurador síndico municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del cantón Cañar, así como al Procurador General del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada, en el término de quince días, debiendo señalar casilla constitucional para futuras notificaciones (...)*”.

¹ Las “comunidades” referidas en la demanda *in comento* son: Gallorrumi, Parroquia Honorato Vázquez, Ganshi, Girincay, Sigsihuyco, Comunidad de Lluillán, Yanachupilla, Sigsipata, Citacar, La Tranca, Barrio “La Dolorosa”.

² La sala de admisión estuvo conformada por las ex juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza, y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

3. El 14 de septiembre de 2016 se sorteó la causa y su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
4. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional, el 09 de julio de 2019 se efectuó un nuevo sorteo de la causa. La sustanciación del caso correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez quien avocó conocimiento de la misma mediante auto de 31 de marzo de 2021. Además, a través de dicha providencia se dispuso que el GAD accionado remita un informe sobre: **i)** si las normas acusadas como inconstitucionales persisten o se encuentran derogadas; y, **ii)** si las normas demandadas generaron efectos ultractivos o no.
5. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Argumentos de las partes

3.1. Por parte de los accionantes: María Isabel Narváez Maldonado y otros

7. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad, tanto por el fondo como por la forma, de “(...) *LA REFORMA A LA ORDENANZA QUE REGULA LA OCUPACIÓN, CIRCULACIÓN Y ESTACIONAMIENTO DE LOS VEHÍCULOS DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE CAÑAR EN BASE AL PLAN DE MOVILIDAD, SANCIONADA EL 05 DE FEBRERO DEL 2016, QUE INSERTA UNA SEGUNDA DISPOSICIÓN GENERAL, ES LA DISPOSICIÓN QUE ACUSAMOS COMO INCONSTITUCIONAL POR LA FORMA Y FONDO (...)*”.³ (énfasis en el original).
8. Asimismo, sostienen que la ordenanza adolecería de inconstitucionalidad, ya que “(...) *LIMITA O RESTRINGE EL ACCESO DE MÁS DE OCHO MIL PERSONAS QUE SOMOS LOS INTEGRANTES DE LA (SIC) COMUNIDADES HACIA EL CENTRO DE LA CIUDAD, SIN QUE SE HAYA DADO LA CONSULTA PRELEGISLATIVA DE LEY A LAS COMUNIDADES CIRCUNDANTES AL CANTÓN CAÑAR (...)*”.⁴ (énfasis en el original). A criterio de los accionantes aquello contraviene el artículo 57.17 de la CRE y los artículos 325 y 328, letra g) del COOTAD.

³ Ver foja 22 del expediente constitucional.

⁴ *Ibíd.*, foja 18.

9. Finalmente, los accionantes invocan la vulneración de varios derechos constitucionales⁵. Sin embargo, únicamente los mencionan sin dar argumentos ciertos, específicos y pertinentes de incompatibilidad normativa, tal como lo prevé el artículo 79.5, literal b) de la LOGJCC.⁶

3.2. Por parte de los accionados: GAD del cantón Cañar, provincia de Cañar

10. Mediante escrito presentado en este Organismo el 12 de octubre de 2016, por el entonces alcalde y procurador síndico del GAD accionado, se señaló lo siguiente:
- a) Que no se ha violentado procedimiento alguno, ni los derechos y garantías de las comunidades, pueblos y nacionalidades, ya que *“la interculturalidad está garantizada en este cantón, ella se manifiesta en todos los espacios de la existencia social, y no viene determinada porque un bus de transporte tenga un recorrido por una calle u otra”*.
 - b) En cuanto a la supuesta discriminación de los habitantes de parroquias rurales para llegar al centro del cantón Cañar, indican que *“no se ha limitado el ingreso de indígenas al centro de la ciudad; únicamente se ha acordado que las compañías de transporte, que anteriormente recorrían por arterias centrales, lo hagan por aquellas vías que el estudio técnico determinó para garantizar orden, fluidez, y terminar con una situación caótica de tránsito”*.
 - c) En cuanto a la alegada vulneración de los artículos 325 del COOTAD y 57 de la CRE, sobre la consulta prelegislativa, manifiestan que no existe relación entre lo que se señala en dichas normas y el *“motivo que genera esta causa”*. Por lo cual, a criterio del GAD accionado no se ha violado ninguna *“norma o principio”*.
11. El 16 de abril de 2021, los actuales alcalde y procurador síndico del GAD de Cañar remitieron el informe requerido por el juez sustanciador. A través de dicho escrito señalaron que la ordenanza que regula la ocupación, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte en la ciudad de Cañar, ha sido reformada en dos ocasiones y en varios de sus artículos. Sin embargo, en cuanto a la norma acusada como inconstitucional, se informa que:

“(...) dicha normativa se encuentra reformada en fecha 01 de agosto del 2016, en la que se hace constar de la siguiente manera el Art. 9.- En la disposición general segunda de la reforma después de “07:30 AM” incorpórese “y de 12.30 (sic) a 13:30 PM”. (...)”. (énfasis en el original).

⁵ “(...) AFECTAN DIRECTAMENTE A MÁS DE DERECHOS DE LAS COMUNIDADES, NUESTROS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE MOVILIDAD, LA SEGURIDAD JURÍDICA, LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, LA GARANTÍA DEL PLENO EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ADULTOS MAYORES, A LA EDUCACIÓN, DE NUESTROS HIJOS (...)”. (énfasis en el original). Ver foja 21 del expediente constitucional.

⁶ “La demanda de inconstitucionalidad contendrá: (...) 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: (...) b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. (...)”.

3.3. Por parte de la Procuraduría General del Estado

12. En escrito de 26 de septiembre de 2016, el entonces director de patrocinio de la PGE señaló que:
- a) *“(...) No se desprende que exista una restricción injustificada o arbitraria a este derecho [libre tránsito], sino que el GAD Municipal de Cañar, al amparo de sus competencias constitucionales, ha regulado el uso de parqueaderos y circulación dentro de sus (sic) circunscripción territorial, al establecer horarios en los cuales lo buses (sic) urbanos e intercantonales pueden ingresar al centro de la ciudad, sobre todo durante el período escolar, con el evidente fin de controlar el tránsito vehicular y mantener el orden en la ciudad (...)”.*
 - b) Con relación al cargo planteado por los accionantes respecto de la supuesta violación del artículo 57.7 de la CRE, indica que *“(...) Si los legitimados activos afirman que se violó su derecho a ser consultados, como un derecho colectivo, debieron indicar y demostrar cuál o cuáles de ellos se pueden afectar, lo cual no ha ocurrido (...)”.*
 - c) En cuanto a la alegada vulneración del artículo 325 del COOTAD, manifiesta que dicho *“(...) análisis desborda el ámbito de competencias de la Corte Constitucional (...) ya que el análisis de presuntas violaciones al principio de jerarquía normativa, al tratarse de un asunto que implica que una ordenanza supuestamente inobservó una disposición legal debe ser conocida por la jurisdicción contenciosa administrativa (...)”.*

IV. Análisis constitucional

13. Conforme consta textualmente en la demanda materia del presente análisis, los accionantes solicitan que este Organismo declare la inconstitucionalidad, tanto por la forma como por el fondo, de la **segunda disposición general** inserta en la reforma a la **“Ordenanza que regula la ocupación, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte en el cantón Cañar, provincia de Cañar en base al plan de movilidad”**, la cual establece:

“(...) Que, la Ordenanza (sic) que regula la ocupación, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte en la Ciudad de Cañar en Base al Plan de Movilidad, fue publicada en la Gaceta Oficial número 03 del 11 de Mayo del 2015. En uso de sus atribuciones que le confieren la Constitución y la ley, EXPIDE: La Siguiente (sic): REFORMA A LA ORDENANZA QUE REGULA LA OCUPACIÓN, CIRCULACIÓN Y ESTACIONAMIENTO DE LOS VEHÍCULOS DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE CAÑAR, EN BASE AL PLAN DE MOVILIDAD Art. 1.- Insértese la siguiente disposición general. "Segunda.- Permitase la circulación de las empresas RUTAS CAÑARIS, CULEBRILLAS S.A, SERVÍ TRANS, TAMBO EXPRES, HATUN CAÑAR S.A., INGATRANS, TRANS HUAYNACAPAC, EXPRES SUSCAL, en sentido norte- sur ingresando por la Av. 24 de Mayo y San Antonio hasta acceder a la Terminal Terrestre por la vía a Chorocopte. A la compañía de

*Transportes Zhamzham, en sentido sur- norte, para la frecuencia Cañar, Honorato Vásquez, La Tranca, Gailorumí, el ingreso por la Av. Colón, Av. San Antonio, Av. 24 de Mayo, Panamericana hasta la Terminal Terrestre. Para la frecuencia Jirincay, Chorocopte, Cañar, el ingreso por la Av. San Antonio, Av. 24 de Mayo, Panamericana hasta la Terminal Terrestre y de igual manera para la frecuencia Quinuapata, entrada a Lluillan, Cañar, Av. San Antonio, Av. 24 de Mayo, Panamericana hasta la Terminal Terrestre, desde las 06.30 AM hasta las 07.30 AM, de lunes a viernes, mientras dure el período escolar. Dado y firmado, en la sala de sesiones del Concejo Municipal de Cañar, a los 04 días del mes febrero de 2016. (...)”.*⁷

14. De la revisión íntegra de la demanda que nos ocupa, la Corte Constitucional identifica que, en definitiva, los accionantes cuestionan la constitucionalidad de la norma impugnada en virtud de que a su criterio se habrían violado los artículos 325 y 328, letra g) del COOTAD, así como el artículo 57.17 de la CRE. Tales vulneraciones habrían ocurrido en razón de que el GAD accionado debía efectuar una consulta prelegislativa, antes de la expedición y entrada en vigencia de la ordenanza y su reforma (norma impugnada).

Sobre la alegada vulneración del artículo 57.17 de la CRE

15. La Constitución en su artículo 57, numeral 17 establece que:

“Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. (...)”.

16. Sobre dicha forma de consulta, la Corte Constitucional ha determinado que esta *“debe realizarse a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos”*. Asimismo, este Organismo ha reconocido que dicho derecho colectivo no se encuentra limitado únicamente a las medidas legislativas adoptadas por la Asamblea Nacional, sino que este abarca medidas normativas y administrativas dictadas por cualquier órgano con potestad legislativa que afecten o tengan un impacto en los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas.⁸

17. No obstante, esta Magistratura también ha puntualizado que:

“(...) no todo acto normativo, más allá que en alguna medida –dada su generalidad y uniformidad– incida sobre personas que pertenecen a un sujeto colectivo, debe obligatoriamente pasar por el procedimiento de consulta prelegislativa. Ello, en tanto, lo que determina la materialización de la consulta en cuestión, no es la mera regulación de actividades particulares que realizan los individuos pertenecientes a un sujeto colectivo,

⁷ Ver foja 17 del expediente constitucional.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 23-17-SIN-CC, de 26 de julio 2017, página 29 y No. 3-15-IA/20, de 11 de noviembre de 2020, párrafo 86.

respecto a cuestiones jurídicas que atañen a toda la ciudadanía en general; sino, la posible afectación que ocasiona dicha medida, a los sujetos colectivos como tales (...)".⁹

18. Por lo tanto, corresponde a este Organismo verificar si la medida de regulación vehicular adoptada tenía la potencialidad de afectar los derechos colectivos de las comunidades accionantes. Y si, por lo tanto, el GAD accionado se encontraba obligado a iniciar el proceso de consulta prelegislativa respecto de la norma impugnada.
19. Al respecto, esta Corte encuentra que la norma alegada como inconstitucional, lo que pretende en definitiva es regular el tránsito de ciertas compañías de transporte terrestre, dentro de un sector delimitado del cantón Cañar, y en un horario determinado.
20. Siendo así, la Corte encuentra que, si bien la norma impugnada regula una actividad particular en la cual se encuentran inmersas varias comunidades indígenas del cantón Cañar, ello no implica que tal regulación afecte la identidad e integridad cultural, histórica y organizacional de las comunidades accionantes. Por lo cual, a simple vista, se verifica que la norma impugnada no tiene la potencialidad de incidir desfavorablemente en los derechos colectivos de los accionantes.
21. Más bien se constata que el GAD accionado habría dictado dicha normativa en el marco de las competencias de planificación, regulación y control del tránsito y transporte terrestre, asignadas a dichos órganos descentralizados, conforme lo establece el artículo 55, letra f) del COOTAD.¹⁰
22. En tal virtud, la Corte encuentra que la norma alegada como inconstitucional no cumple con el presupuesto previsto en el artículo 57.17 de la CRE, ni con los estándares que al respecto ha desarrollado este Organismo¹¹. Es decir, que no cumple con la potencialidad de afectar los derechos colectivos de los accionantes. Consecuentemente, en el caso particular, tampoco obliga al GAD accionado a someterla a un proceso de consulta prelegislativa.
23. Por otro lado, respecto al cargo relativo a que la norma impugnada también estaría en contradicción con los artículos 325 y 328, letra g)¹² del COOTAD, esta Corte

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 23-17-SIN-CC, de 26 de julio de 2017, página 30.

¹⁰ "Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (...) f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal (...)"

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 001-10-SIN-CC, 3-15-IA/20 y 20-12-IN/20.

¹² "Art. 325.- "Consulta prelegislativa.- Los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de lo dispuesto en la Constitución y los convenios internacionales reconocidos por el Ecuador, deberán establecer un proceso de consulta prelegislativa respecto de aquellas normas que directa y objetivamente pudieren afectar derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias de sus respectivas circunscripciones territoriales.(...)".

considera que no es necesario emitir criterios adicionales al respecto. Esto en virtud de que dichas normas infraconstitucionales desarrollan el derecho a la consulta prelegislativa¹³, cuyo análisis ya fue desarrollado *ut supra*.

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 pública de inconstitucionalidad No. **22-16-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.26
11:40:05 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Art. 328.- Prohibiciones a los órganos legislativos. - Está prohibido a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados: (...) g) Aprobar ordenanzas, acuerdos o resoluciones que no hayan cumplido los procedimientos establecidos en el presente Código (...)."

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-15-IA/20, de 11 de noviembre de 2020, párrafo 88.

CASO Nro. 0022-16-IN

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

**Sentencia No. 39-16-IN/21****Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 21 de abril de 2021

CASO No. 39-16-IN**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional resuelve desestimar la acción pública de inconstitucionalidad del artículo 11 del Acuerdo Interinstitucional No. 7202, emitido por la Superintendencia de Bancos y el Ministerio del Interior de 17 de mayo de 2016 sobre la base de que la norma se encuentra derogada.

I. Procedimiento de la Corte Constitucional

1. El 24 de mayo de 2016, el Dr. Luis Iván Nolivos Espinosa (en adelante “**el accionante**”), por sus propios y personales derechos, presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 11 del Acuerdo Interinstitucional No. 7202, de 17 de mayo de 2016 suscrito por la Superintendencia de Bancos y el Ministerio del Interior (“**el Acuerdo**”).
2. El 16 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso al accionante que complete y aclare su demanda, requerimiento que fue cumplido el 31 de agosto de 2016.
3. El 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión avocó conocimiento y admitió a trámite la presente causa y por sorteo de 09 de noviembre de 2016, su sustanciación recayó en el entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
4. El 16, 18 y 21 de noviembre de 2016, el Ministerio del Interior, la Procuraduría General del Estado y la Superintendencia de Bancos presentaron escritos en la presente causa.
5. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, luego de lo cual, en virtud del sorteo de 09 de julio de 2019 correspondió su sustanciación a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. El 10 de febrero de 2021 la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó informe motivado a las partes respecto de la vigencia de la norma impugnada.

7. El 17 de febrero de 2021, Wilson Guevara Pazmiño, en calidad de Procurador Judicial de la Superintendencia de Bancos dio contestación al requerimiento de la jueza constitucional.

II. Competencia

8. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Norma respecto de la cual se demanda la inconstitucionalidad

9. El artículo 11 del Acuerdo Interinstitucional No. 7202 del 17 de mayo de 2016, establece:

Artículo 11.- Las compañías mercantiles de Responsabilidad Limitada en cuyo objeto se incluya también la prestación de servicios de transporte de valores y especies monetarias dentro de los servicios de guardianía, no requieren de la calificación de la Superintendencia de Bancos para brindar los servicios de transporte de valores y especies monetarias y guardianía al sistema financiero.

IV. Pretensión y Fundamentos

4.1 Demanda de acción pública de inconstitucionalidad

10. El accionante señala que la disposición impugnada es de menor jerarquía que el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF), sin embargo, su contenido no guarda coherencia con los artículos 162 numeral 3¹, 433² y la Disposición Transitoria Vigésima Octava³ de este; por lo que, carece de validez, contradice el principio de supremacía de la Constitución y el orden jerárquico de las normas (Art. 425 de la CRE).

¹ Art. 162 numeral 3.- Sector financiero privado. El sector financiero privado está compuesto por las siguientes entidades: De servicios auxiliares del sistema financiero, tales como: software bancario, transaccionales, de transporte de especies monetarias y de valores, pagos, cobranzas, redes y cajeros automáticos, contables y de computación y otras calificadas como tales por la Superintendencia de Bancos en el ámbito de su competencia.

² Artículo 433.- Servicios auxiliares. Son servicios auxiliares de las actividades financieras, los siguientes: 1. De software bancario; 2. Transaccionales; 3. De transporte de especies monetarias y de valores; 4. De pagos; 5. De cobranza; 6. De redes y cajeros automáticos; 7. Contables; 8. De computación; 9. De tenencia de edificios destinados exclusivamente al uso de oficinas por parte de una entidad financiera; y, 10. Otros que fueren determinados por la Superintendencia de Bancos, en la órbita de su competencia.

³ Vigésima octava.- Transportadoras de valores y seguridad: Las entidades de servicios auxiliares del sistema financiero cuyo objeto sea el transporte de especies monetarias y de valores y seguridad, que se hayan constituido como compañías de responsabilidad limitada, en el plazo de un año deberán convertirse en compañías anónimas.

11. Afirma que la disposición impugnada vulnera el artículo 11 numeral 2 de la CRE, pues pretende beneficiar a unas personas en perjuicio de otras. Señala que el Código concedió el plazo de un año para que las empresas cuyo objeto social sea el transporte de especies monetarias y valores se conviertan o transformen en compañías anónimas. *“Mas con el Acuerdo Interinstitucional se pretende que las empresas de seguridad que no se convirtieron en Sociedades Anónimas sin la autorización de la Superintendencia de Bancos puedan brindar el servicio de TRANSPORTE DE ESPECIES MONETARIAS Y VALORES”* (sic).
12. En tal sentido, a su criterio, el artículo 11 del Acuerdo discrimina a las empresas que sí se acogieron a los mandatos del COMF (transformándose en anónimas y obteniendo la calificación de la Superintendencia de Bancos) para brindar el servicio de transporte de especies monetarias y valores, en beneficio de las empresas que no lo hicieron, permitiéndoles brindar el mismo servicio, en franca violación a las disposiciones del COMF y del principio de supremacía de la Constitución y el orden jerárquico de las normas (Art. 425 CRE).

4.2 Posición del Ministerio del Interior (“el Ministerio”)

13. El Dr. Diego José Torres Saldaña, en calidad de Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio señaló que, por mandato constitucional (Art. 154 CRE), le corresponde a dicha Cartera de Estado, la rectoría en temas de seguridad y guardianía en concordancia con el artículo 2 de la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada.⁴
14. Señala que el accionante realiza una interpretación *ambigua, genérica, superficial, sui generis y equívoca* del artículo 11 del Acuerdo, ya que a la Superintendencia de Bancos le corresponde calificar a las compañías de servicios auxiliares mas no a las que han sido constituidas al servicio de guardianía o vigilancia móvil de conformidad con el Art. 162 numeral 3 del Código. Por tanto, las compañías limitadas cuyo objeto es la guardianía pueden prestar los servicios de protección en la transportación de valores *“cosa muy diferente frente a la transportación propiamente dicha”*. Por lo que, la norma impugnada no vulnera los principios constitucionales alegados y se encuentra acorde a la normativa legal vigente.

4.3 Posición de la Superintendencia de Bancos (“la Superintendencia”)

15. El Dr. Renán Mosquera Aulestia, en escrito de 18 de noviembre de 2016, en calidad de Procurador Judicial de la Superintendencia, alega que el Acuerdo fue dictado en el marco de los preceptos legales y constitucionales en particular de conformidad con los artículos 226, 227 y 312 de la CRE; 162, 434, 437, 473 y la Disposición Vigésima Octava del COMF; la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada y su Reglamento de aplicación.

⁴ Art. 2.- Modalidades.- Los servicios de vigilancia y seguridad podrán prestarse en las siguientes modalidades: (...) 2. Vigilancia móvil.- Es la que se presta a través de puestos de seguridad móviles o guardias, con el objeto de brindar protección a personas, bienes y valores en sus desplazamientos.

16. Manifiesta que, de conformidad con el COMF, a la Superintendencia no le corresponde la calificación de las empresas de guardianía o vigilancia móvil, por tanto, no se les puede extender el requisito de convertirse en compañías anónimas a las compañías limitadas que realizan el servicio de protección de transporte de valores, siendo esta diferente, a la actividad de transportación como tal.
17. En escrito de 17 de febrero de 2021, Wilson Guevara Pazmiño, en calidad de Procurador Judicial de la Superintendencia, señala que la Asamblea Nacional expidió la Ley Orgánica para la Reestructuración de las Deudas de la Banca Pública, Banca Cerrada y Gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores⁵ la misma que en lo pertinente reformó varias disposiciones acerca de los servicios auxiliares en el COMF.
18. Afirma que en consecuencia, a partir de la entrada en vigor de la Ley antes citada, *“en lo pertinente al servicio de transporte de valores y especies monetarias que prestan las compañías auxiliares, todas las disposiciones regulatorias incluidas en el artículo 11 del Acuerdo Interinstitucional 7202 de 17 de mayo de 2016, se encuentran tácitamente derogadas en cuanto se oponen a lo que establece el Código Orgánico Monetario y Financiero, en lo referente a la prestación del servicio de transporte de valores y especies monetarias”*.

4.4 Posición de la Procuraduría General del Estado (“PGE”)

19. El Dr. Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de Director Nacional de Patrocinio de la PGE, señala que el Acuerdo fue dictado con el fin de precautelar el derecho a la seguridad ciudadana, y es producto de la facultad normativa, de rectoría de las políticas públicas para expedir los acuerdos y resoluciones que requieran para su gestión.
20. Afirma que el Acuerdo se enmarca en lo dispuesto por los artículos 11 numeral 3, 8, 9 inciso primero, 226 de la CRE que establecen *“que para el ejercicio de los derechos y garantías no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o en la Ley, que los derechos son inalienables e irrenunciables y que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos constitucionales, generando y garantizando las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.”*
21. Finalmente, alega que la norma impugnada guarda armonía con la CRE y las leyes jerárquicamente superiores, por tanto, no atenta contra lo dispuesto en el Art. 425 de la CRE, y lo que busca el accionante es discutir la legalidad de normas infraconstitucionales *“forzando del tema medular objeto de estudio a la vía constitucional”*.

⁵ Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 986 de 18 de abril de 2017.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte

22. Esta Corte observa que, a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica para la Restructuración de las Deudas de la Banca Pública, Banca Cerrada y Gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores, el 18 de abril de 2017, se modificaron algunos artículos del COMF en lo relacionado con los servicios auxiliares del transporte de especies monetarias y valores:

Norma impugnada del Acuerdo	Artículos reformados en el COMF
<i>Artículo 11.- Las compañías mercantiles de Responsabilidad Limitada en cuyo objeto se incluya también la prestación de servicios de transporte de valores y especies monetarias dentro de los servicios de guardianía, no requieren de la calificación de la Superintendencia de Bancos para brindar los servicios de transporte de valores y especies monetarias y guardianía al sistema financiero.</i>	Sustituir el artículo 434 por el siguiente: <i>Art. 434.- Naturaleza. - Los servicios auxiliares serán prestados por personas jurídicas no financieras constituidas como sociedades anónimas o compañías limitadas, cuya vida jurídica se regirá por las disposiciones de la Ley de Compañías. El objeto social de estas compañías será claramente determinado.</i> <i>Por excepción y a petición motivada del interesado, la Superintendencia de Bancos autorizará que las empresas de servicios auxiliares que tengan capital de propiedad de entidades del sector financiero presten sus servicios de manera excepcional a otra clase de personas naturales o jurídicas ajenas al sistema financiero nacional.</i> <i>Las compañías de servicios auxiliares que no tienen acciones o participaciones de propiedad de una entidad financiera privada no requerirán autorización por parte de la Superintendencia de Bancos para prestar servicios a terceros y podrán hacerlo sin ninguna limitación.</i> <i>Las entidades del sector financiero privado podrán invertir en compañías de responsabilidad limitada únicamente de servicios auxiliares.</i>
	En el artículo 436 se dispone sustituir el texto: "ante la Superintendencia de Bancos", por "ante el organismo de control correspondiente" <i>Art. 436.- Calificación. Las compañías, para prestar los servicios auxiliares a las entidades del sistema financiero nacional,</i>

	<i>deberán calificarse previamente ante el organismo de control correspondiente, la que como parte de la calificación podrá disponer la reforma del estatuto social y el incremento del capital, con el propósito de asegurar su solvencia. El capital de estas compañías deberá guardar directa proporción con el volumen o monto de sus operaciones (...)</i>
--	---

23. En tal virtud, con las reformas al COMF, los servicios auxiliares en el transporte de especies monetarias y valores, como el de guardianía, en la actualidad pueden ser prestados tanto por sociedades anónimas como por compañías limitadas, y su calificación se realizará ante el organismo de control correspondiente. En tal virtud, se evidencia que el contenido del Art. 11 del Acuerdo Interinstitucional se encuentra tácitamente derogado, razón por la que dejó de integrar el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
24. La Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es competente para realizar control de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando *“las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución”*, o de aquellas por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa.
25. No se evidencia que el contenido de la disposición derogada se encuentra reproducida en los mismos términos en las reformas del COMF por lo que esta Corte no evidencia la existencia de unidad normativa.
26. Así también, la Corte ha manifestado que cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad. En tal sentido, la Corte ha manifestado que el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC recoge la teoría de *ultractividad* de los efectos de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado.⁶
27. En el presente caso, este Organismo no advierte que el contenido de la norma impugnada produzca efectos ultractivos. En consecuencia, no procede ejercer control abstracto de constitucionalidad de esta.

⁶ Corte Constitucional, sentencia 15-18-IN, de 02 de julio de 2019, párr. 48.

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. Negar la acción pública de inconstitucionalidad del artículo 11 del Acuerdo Interinstitucional No. 7202 del 17 de mayo de 2016, publicado en el Registro Oficial No. 812 de 04 de agosto de 2016.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.27
09:47:29 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 21 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0039-16-IN

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

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

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

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