EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

25-17-AN/21 En el Caso N° 25-17-AN Desestímese la acción por incumplimiento planteada 2

2407-16-EP/21 En el Caso N° 2407-16-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección N° 2407-16-EP..... 19

24-16-IS/21 En el Caso N° 24-16-IS Recházese por improcedente la acción de incumplimiento propuesta por el señor Roberth Iván Cevallos Sornoza 35

14-16-IS/21 En el Caso N° 14-16-IS Acéptese la acción de incumplimiento planteada por los señores Marcelo Patricio Batallas Garcés y otra 58

14-17-IS/21 En el Caso N° 14-17-IS Desestímese la acción de incumplimiento presentada 69

1961-15-EP/21 En el Caso N° 1961-15-EP Recházese por improcedente la acción extraordinaria de protección 76

217-16-EP/21 En el Caso N° 217-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección..... 83

44-16-EP/21 En el Caso N° 44-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por Xavier Cárdenas Moncayo, Director General de la SENAE 91

277-16-EP/21 En el Caso N° 277-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 277-16-EP 99

1805-16-EP/21 En el Caso N° 1805-16-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 1805-16-EP..... 107

2259-16-EP/21 En el Caso N° 2259-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada ... 115

Año II - Nº 197 - 123 páginas
Quito, martes 6 de julio de 2021

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 25-17-AN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 19 de mayo de 2021

CASO No. 25-17-AN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte desestima la procedencia de la acción por incumplimiento del Decreto ejecutivo Nº 172, relativo a la transferencia solidaria, en razón de que el accionante no se encuentra en el supuesto de la obligación contenida en dicha norma.

I. Antecedentes procesales

1. El 18 de mayo de 2017, Miguel Ángel Ortiz Cobos ("**el accionante**") presentó acción por incumplimiento de los artículos 1, 2, 3, Disposición transitoria y Disposición final del Decreto Ejecutivo 172 publicado en el Registro Oficial No. 90 de 17 de diciembre de 2009, en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas ("**MTOP**").

2. El 06 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso y, por sorteo efectuado el 21 de junio de 2017, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos.

3. Una vez posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, en virtud del sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió su sustanciación a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien mediante auto de 06 de abril de 2021 avocó conocimiento y convocó a audiencia pública, misma que se realizó el 13 de abril de 2021[1].

II. Norma respecto de la cual se demanda su cumplimiento

4. El accionante planteó la acción por incumplimiento en relación a los artículos 1, 2, 3 y Disposición transitoria y Disposición final del Decreto Ejecutivo 172 publicado en el Registro Oficial No. 90 de 17 de diciembre de 2009, que determina lo siguiente:

> ***Art. 1***.- *Los ex servidores públicos o jubilados de las entidades del sector público que hasta el 31 de diciembre del 2008 venían percibiendo una pensión jubilar ya sea de los fondos privados de jubilación complementaria o de cesantía, bajo cualquier denominación que estos tuvieren, o directamente del presupuesto institucional, pasarán a percibir una transferencia mensual, directa, unilateral y vitalicia con fines de asistencia social y*

[1] A la audiencia compareció Darío Ordóñez en representación y defensa del accionante, Miguel Ortiz Cobos, Nadia Páez Cordero, en representación del MTOP. No compareció la Procuraduría General del Estado pese a haber sido notificado en debida forma.

solidaria, en adelante transferencia solidaria, con cargo a su respectivo presupuesto institucional o Presupuesto General del Estado de ser el caso, en los montos y con las limitaciones establecidas en este decreto.

***Art. 2**.- Las transferencias solidarias se calcularán en base a la pensión que venía percibiendo el beneficiario jubilado a diciembre del 2008 y considerando los siguientes criterios: para el caso de las pensiones que no superaban un salario básico unificado, se reconocerá el 100% de dicha pensión jubilar.*

Para aquellas pensiones jubilares superiores a un salario básico unificado e inferiores a una canasta básica familiar, la transferencia solidaria será el valor equivalente a un salario básico unificado más el monto correspondiente al 70% de la diferencia entre el valor de la pensión jubilar y el salario básico unificado.

En los casos que la pensión jubilar supere la canasta básica familiar, la transferencia solidaria se limitará a un salario básico unificado más el 70% de la diferencia entre la canasta básica familiar y el salario básico unificado.

***Art. 3**.- Estas transferencias solidarias serán fijas y no serán susceptibles de revalorización en el tiempo. Las transferencias solidarias serán suspendidas si el beneficiario se hallare o se reincorporare a prestar servicios laborales bajo relación de dependencia, según lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social.*

***Disposición Transitoria**.- Para el cálculo de las transferencias establecidas en este artículo el salario básico unificado y el valor referente a la canasta básica familiar serán los establecidos a enero del 2009 (USD 218,00 y USD 512,03, respectivamente).*

***Disposición Final**.- De la ejecución del presente decreto ejecutivo, que entrará en vigencia a partir del 1 de enero del 2009, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a la Ministra de Finanzas.*

III. Pretensión y fundamentos

3.1 Fundamentos del accionante

5. El accionante señala que, el MTOP no ha realizado el pago respecto a la transferencia solidaria constante en el Decreto Ejecutivo N° 172 mismo que, a su parecer, debe realizarse de forma retroactiva desde el 01 de enero de 2009.

6. Alega que el MTOP, al no conceder la transferencia solidaria, transgredió los artículos 66.2, 35, 36, 37, 38 y 82 de la Constitución que consagran los derechos a una vida digna, atención prioritaria a adultos mayores, buen vivir, derechos de los adultos mayores y seguridad jurídica.

7. Agrega además que, al no concederle la transferencia solidaria, se incumplió los compromisos de mejorar el estilo de vida y crear políticas apropiadas para las personas adultas mayores, contemplados en la resolución de la Asamblea General de Naciones

Unidas sobre los derechos de los ancianos y la Declaración de Copenhague sobre desarrollo social.

8. En esta misma línea, argumenta que se incumplió la cláusula trigésimo primera del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la referida entidad y la Federación Ecuatoriana de Trabajadores del MTOP, en la que se reconoce el pago de dicha transferencia solidaria a los trabajadores que cumplieran un mínimo de veinticinco años.

9. Como constancia del reclamo previo, el accionante, adjuntó a su demanda una copia del oficio de 11 de diciembre de 2012, mediante el cual el abogado del accionante -a nombre de varios ex servidores públicos- solicitó al MTOP el pago de la transferencia solidaria, conforme lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 172[2].

3.2 Contestación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas

10. El 12 de abril de 2021, mediante escrito comparece Diego Ocampo Lescano, Coordinador General de Asesoría Jurídica, como delegado del Ministro de Transporte y Obras Públicas y señala:

> *"1.- Del texto del DECRETO EJECUTIVO No.172, publicado en Registro Oficial No. 90 de 17 de diciembre de 2009, se desprende con absoluta claridad que el pago de la llamada transferencia solidaria corresponderá única y exclusivamente a los ex servidores públicos o jubilados de las entidades del Sector Público que hasta el 31 de diciembre de 2008, percibieron pensión jubilar ya sea de Fondos Privados de Jubilación Complementaria o de Cesantía, con cargo al respectivo presupuesto institucional.*
>
> *2.- EN EL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS, NO HAN EXISTIDO JAMÁS FONDOS PRIVADOS DE JUBILACIÓN COMPLEMENTARIA O DE CESANTÍA, ESTO ES, NI ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 2008 NI DESPUÉS DE ESA FECHA.*
>
> *EL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS ha actuado con absoluta legalidad al no reconocer a sus ex trabajadores jubilados el pago de una TRANSFERENCIA SOLIDARIA QUE NO LES CORRESPONDE PERCIBIR, en razón de que el Decreto ejecutivo No. 172 determina que ese pago se dirige única y exclusivamente a ex servidores jubilados del Sector Público que hasta el 31 de diciembre de 2008 percibieron pensión jubilar ya sea de los fondos privados de jubilación complementaria o cesantía, con cargo al respectivo presupuesto institucional. LO QUE NUNCA FUE EL CASO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS, QUE JAMÁS MANEJÓ ESE TIPO DE FONDOS".*

11. Argumenta que en el 2014 se realizó una consulta al Ministerio de Trabajo y que, en su respuesta, se señaló que la transferencia solo correspondía a los que recibían fondos privados de jubilación complementaria o de cesantía privada.

[2] Consta, en fojas 30-32 del expediente constitucional.

12. Para respaldar su informe presenta varios oficios, entre los cuales está el Memorando de 09 de abril de 2021[3], donde se detalla que el accionante presentó su renuncia para acogerse a la jubilación el 10 de diciembre de 2008 y que a partir de enero de 2009 recibió la jubilación patronal por el valor de USD 250 mensuales de acuerdo a lo que determina el artículo 216 del Código del Trabajo y el contrato colectivo respectivo. Con ello indica, además, que el accionante fue beneficiario de la jubilación desde el 01 de enero de 2009, esto es con posterioridad al 31 de diciembre de 2008 que señala el Decreto N° 172.

IV. Competencia

13. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436, numeral 5 de la Constitución de la República (“**CRE”**), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC”**).

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

5.1. Consideraciones previas

14. Para tener claro el contexto del presente caso, es necesario señalar los puntos históricos relevantes que justifican la emisión del Decreto 172, ya que este es el séptimo de una serie de decretos que regulan la compensación voluntaria proveniente de fondos privados o llamados fondos complementarios[4]. Así, tenemos que algunas instituciones del Estado crearon fondos privados de jubilación complementaria por Ley o Decreto ley.[5] No obstante, otras instituciones sin tener esta regulación con carácter de ley, se vieron beneficiadas de este tipo de jubilaciones complementarias[6], razón por la cual a partir del año 2008 se emitieron los siguientes decretos:

[3] Fs. 100 del expediente constitucional.

[4] Ley se seguridad social, promulgada en el año 2001 (vigente), **Art. 220**.- DE LA FORMACIÓN DE LOS FONDOS COMPLEMENTARIOS.- Los afiliados al IESS, independientemente de su nivel de ingresos, podrán efectuar ahorros voluntarios para mejorar la cuantía o las condiciones de las prestaciones correspondientes al Seguro General Obligatorio o a proteger contingencias de seguridad no cubiertas por éste. Los ahorros voluntarios se depositarán directamente en las empresas adjudicatarias administradoras del ahorro previsional, y los fondos acumulados por este concepto se administrarán como fondos separados de conformidad con el Reglamento. Los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que en su origen o bajo cualquier modalidad hayan recibido aportes estatales, pasarán a ser administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, mediante cuentas individuales. (…) Los fondos complementarios mencionados en el párrafo anterior, que cuenten con la petición escrita de por lo menos la mitad más uno del total de los partícipes, podrán solicitar al órgano de control, mantener su propia administración privada, (…) Los fondos privados de pensiones con fines de jubilación actualmente existentes, cualquiera sea su origen o modalidad de constitución, se regirán por la misma reglamentación que se dicte para los fondos complementarios y, en el plazo que aquella determine, deberán ajustarse a sus disposiciones que, en todo caso, respetarán los derechos adquiridos por los ahorristas.

[5] Corte Constitucional, sentencia No. 005-10-SIN-CC dentro del caso 0023-09-IN de 10 de junio de 2010.

[6] Considerandos del Decreto 172.

DECRETO	FECHA	CONTENIDO
No. 1001	01 de abril de 2008	• Que los recursos públicos para financiar jubilación patronal y cesantía privada de entidades y organismos del sector público no serán superiores a los del 2007. • La prohibición de nuevos aportes con fondos públicos a entidades que constituyan fondos de jubilación patronal y cesantía privada. • Que el Ministerio de Finanzas, en función de la disponibilidad de recursos públicos, realice el análisis técnico para considerar límites de aportes a fondos de jubilación patronal y cesantía privada que recibían aportes antes del 2008.
No. 1406	24 de octubre de 2008	• A partir de 01 de enero de 2009 no se egresará recursos para financiar fondos de jubilación patronal y cesantía privada de entidades del sector público.
No. 1493 reforma artículo 1 del Decreto 1406	19 de diciembre de 2008	• A partir de 01 de enero de 2009 no se egresará recursos para financiar fondos privados de jubilación complementaria y cesantía privada, bajo cualquier nombre o denominación, de entidades del sector público.
No. 1647 reforma los Decretos 1406 y 1493	27 de marzo de 2009	• Se excluye a ex empleados beneficiarios de fondos de jubilación complementaria y de cesantía privada, cuya pensión no sea superior a un salario básico unificado. • Si reciben más del SBU el aporte será en el monto correspondiente para sufragar el 70% de la diferencia entre el valor de la pensión jubilar complementaria y el salario básico unificado. Si es superior a la canasta básica, el aporte estatal se limitará al 70% de la diferencia entre ésta y el SBU. • Los aportes serán reducidos en el monto correspondiente SI el beneficiario se hallare o se reincorporare a prestar servicios laborales bajo relación de dependencia. • El aporte se entregará por el monto que

		corresponda a las pensiones jubilares de los beneficiarios que, hasta el 31 de diciembre del 2008, han venido percibiendo pensiones jubilares de sus respectivos fondos o cajas. (énfasis agregado)
No. 1675 sustituye 2° inciso del Decreto 1647	15 de abril de 2009	• Si la pensión es mayor al SBU el aporte patronal será del 70% de diferencia entre el valor de la pensión jubilar complementaria y el SBU. • Si la pensión es superior a la canasta básica, el aporte será del 70% de la diferencia entre ésta y el SBU.
No. 1684, Decreto aclaratorio	21 de abril de 2009	• Aclara que los decretos emitidos con anterioridad no son aplicables a fondos de jubilación creados por ley.7 (énfasis agregado)
No. 172	17 de diciembre de 2009	• Se ratifica que los beneficiarios de la pensión jubilar complementaria son ex servidores públicos o jubilados de las entidades del sector público que hasta el 31 de diciembre del 2008 venían percibiendo este tipo de pensión jubilar. (detalles expuestos en el párr. 4)

(Sentencia No. 005-10-SIN-CC más agregados de elaboración de la Corte Constitucional)

5.2. Análisis constitucional

15. El accionante sostiene que el MTOP incumplió la obligación de realizar la transferencia solidaria establecida en el Decreto 172.

16. El artículo 52 de la LOGJCC determina que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. Además, la sentencia No. 11-12-AN/19 (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 derechos humanos"*. Y, continúa, *"La acción por incumplimiento no puede ser utilizada como una acción subsidiaria para la protección de derechos que*

[7] El 05 de enero de 2010, la Procuraduría General del Estado mediante oficio No. 11483, en respuesta a la consulta realizada por la Universidad Nacional de Chimborazo aclaró que "*A partir de la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 172, este debe aplicarse a los Fondos de Jubilación Complementaria que no han sido creados por Ley"*.

deben ser declarados en un juicio de conocimiento, en el que se pueden presentar pretensiones y pruebas".

17. En este orden, corresponde determinar si los artículos 1, 2, 3, Disposición transitoria y Disposición final del Decreto 172, antes citado contienen una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

Obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible

18. La obligación de **hacer o no hacer** contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento.

19. Ahora bien, es **clara** cuando los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación[8]. En este sentido, la Corte en las sentencias No. 6-13-SAN-CC[9] y 23-11-AN/19[10] ha señalado, respectivamente, que:

> "*La obligación de hacer es clara porque es inteligible, entendible y no presta confusión alguna en cuanto a la pretensión normativa*"
>
> "*Para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo y la obligación deben estar determinados o ser fácilmente determinables*".

20. 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 indirecta. Al respecto, la Corte en la sentencia 41-12-AN/19[11] señaló:

> *"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. De conformidad con la LOGJCC estos requisitos son concurrentes, por lo cual deben ser cumplidos en su totalidad*".

21. Finalmente, para que una obligación sea **exigible** no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.[12]

[8] Corte Constitucional sentencia No. 037-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019.
[9] Corte Constitucional, sentencia No. 6-13-SAN-CC, dentro del caso No. 18-12-AN, de 17 de julio de 2013.
[10] Corte Constitucional, sentencia No. 23-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019.
[11] Corte Constitucional, sentencia No. 41-12-AN/19 de 16 de octubre de 2019.
[12] Corte Constitucional sentencia No. 037-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019.

22. Sobre la existencia de una obligación de hacer o no hacer, se identifica que los artículos 2, 3, la disposición transitoria y la disposición final no contiene una obligación de hacer o no hacer, pues el artículo 2, establece la fórmula de cálculo; el artículo 3, la regla según la cual esta transferencia no se revaloriza o indexa; y la disposición transitoria determina que los valores del salario básico unificado y de la canasta básica familiar, que se consideran para el cálculo de la transferencia solidaria, se traten como una constante, en función de su monto al año 2009, y la disposición final establece el inicio de la vigencia y el organismo encargado de la ejecución del decreto ejecutivo. Por ello, a continuación, se analizará solo el artículo primero del Decreto N° 172 el cual establece lo siguiente:

> *"Los ex servidores públicos o jubilados de las entidades del sector público que hasta el 31 de diciembre del 2008 venían percibiendo una* ***pensión jubilar ya sea de los fondos privados de jubilación complementaria o de cesantía****, bajo cualquier denominación que estos tuvieren, o directamente del presupuesto institucional, pasarán a percibir una transferencia mensual, directa, unilateral y vitalicia con fines de asistencia social y solidaria, en adelante transferencia solidaria, con cargo a su respectivo presupuesto institucional o Presupuesto General del Estado de ser el caso, en los montos y con las limitaciones establecidas en este decreto".*

23. De lo citado, y en contexto con los decretos previos, se desprende que la obligación de hacer contenida en el numeral primero del Decreto 172 cumple con determinar:

(i) *el sujeto activo:* los ex servidores públicos o jubilados de las entidades del sector público que hasta el 31 de diciembre del 2008 venían percibiendo una pensión jubilar ya sea **de los fondos privados de jubilación complementaria o de cesantía, creados por ley, que hasta la fecha señalada venían percibiendo de sus respectivos fondos o cajas de la institución;**

(ii) *el sujeto pasivo:* si bien la norma no determina quiénes son los sujetos pasivos, estos son fácilmente determinables, al identificarse a los sujetos activos. De este modo, por el contexto, el sujeto pasivo sería atribuible al empleador de dichos servidores o trabajadores públicos;

(iii) *la obligación determinada:* consistente en percibir la transferencia mensual, directa, unilateral y vitalicia con fines de asistencia social y solidaria ("**transferencia solidaria**").

24. Siendo así, el Decreto 172 cumple con los parámetros fijados por la Corte, para llegar a determinar que la obligación es clara.

25. En relación a si la norma en estudio es expresa se encuentra que la misma indica lo siguiente:

(i) *el mandato a cumplir*: una transferencia, mensual, directa y vitalicia;

(ii) *el cómo se debe ejecutar*: el monto que debe transferirse a los trabajadores se encuentra determinado en el artículo 2 del Decreto 172[13].

26. Ahora bien, respecto a la exigibilidad, se identifica que la obligación está sujeta a dos condiciones **(i)** que la pensión jubilar que venían percibiendo los ex servidores públicos o jubilados de las entidades del sector público hasta el 31 de diciembre del 2008 provenga de fondos privados de jubilación complementaria o cesantía, creados por ley, que hasta la fecha señalada venían percibiendo de sus respectivos fondos o cajas de la institución; y, **(ii)** que el jubilado, no este reincorporado en servicios laborales bajo relación de dependencia[14]. Solamente una vez que se verifique la condición puede analizarse si es exigible el cumplimiento al accionante.

27. De acuerdo a la documentación presentada, tanto por el accionante como por la entidad accionada, se identifica que en los hechos un grupo de ex trabajadores jubilados del MTOP presentaron una acción de protección[15] que, aunque no les fue favorable, dispuso oficiar al MTOP y al Ministerio de Finanzas para que den cumplimiento del Decreto 172[16]. Producto de ello, al no realizarse desembolso adicional a lo que venían percibiendo, varios jubilados representados por el abogado Darío Ordóñez Aray presentaron una solicitud (reclamo previo) al MTOP -mediante oficio de fecha 11 de diciembre de 2012[17]- exigiendo el cumplimiento del Decreto 172. No obstante, el

---

[13] ***Art. 2.-*** *Las transferencias solidarias se calcularán en base a la pensión que venía percibiendo el beneficiario jubilado a diciembre del 2008 y considerando los siguientes criterios: para el caso de las pensiones que no superaban un salario básico unificado, se reconocerá el 100% de dicha pensión jubilar.*
Para aquellas pensiones jubilares superiores a un salario básico unificado e inferiores a una canasta básica familiar, la transferencia solidaria será el valor equivalente a un salario básico unificado más el monto correspondiente al 70% de la diferencia entre el valor de la pensión jubilar y el salario básico unificado.
En los casos que la pensión jubilar supere la canasta básica familiar, la transferencia solidaria se limitará a un salario básico unificado más el 70% de la diferencia entre la canasta básica familiar y el salario básico unificado.

[14] ***Art. 3.-*** *Estas transferencias solidarias serán fijas y no serán susceptibles de revalorización en el tiempo. Las transferencias solidarias serán suspendidas si el beneficiario se hallare o se reincorporare a prestar servicios laborales bajo relación de dependencia, según lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social.*

[15] Acción de protección que fue signada con el No. 960-11 en la cual el juzgado Octavo de lo Civil de Cuenca en sentencia de 07 de noviembre de 2011 negó la acción. En apelación el 11 de enero de 2012, la Sala Especializada de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay en el proceso No. 972-11 en sentencia resolvió *"(...) que por la naturaleza del acto, que se viene impugnando, no es aplicable la garantía jurisdiccional de acción de protección, pues la supuesta vulneración de derechos constitucionales por la autoridad pública no judicial, tiene como consecuencia el incumplimiento o la inaplicación de una norma, caso que se encuentra garantizado constitucionalmente en la denominada acción por incumplimiento (...)*". En este sentido desechó la acción. Sin embargo, "*el Tribunal excita al Ministerio de Transporte y Obras Publicas representado por la Arq. María de los Ángeles Duarte Pesantes, Ministra; así como también al Ministerio de Finanzas representado por el Eco. Patricio Rivera Yáñez, a dar cumplimiento al Decreto Ejecutivo No, 172*".

[16] Es por esta razón que mediante oficio de fecha 23 de abril de 2012, el Director de Administración de Talento Humano solicitó al Director Financiero que *"de ser el caso, proceda a la asignación presupuestaria para cubrir el pago de la transferencia solidaria".* Fs. 35 del expediente constitucional.

[17] Fs. 30-32 del expediente constitucional.

MTOP mediante oficio de 04 de febrero de 2014[18] realizó una consulta al Ministerio de Relaciones Laborales, que fue contestada el 23 de abril del 2014, por la Directora Regional del Trabajo y Servicio Público de Quito, quien señaló que la: "*Transferencia Solidaria es pagadera siempre que se trate de trabajadores u obreros que hasta el 31 de diciembre del 2008, recibían una pensión jubilar, ya sea de los fondos privados de jubilación complementaria o de cesantía privada, es decir cumplan con los requisitos que determina el Decreto Ejecutivo 172*"[19].

28. De este modo, el MTOP sostiene que la institución nunca manejó fondos privados de jubilación o cesantía, es decir, no existió ley que haya creado estos fondos a favor de los trabajadores de la institución. Además, hizo referencia tanto a la respuesta de la consulta realizada al Ministerio de Trabajo de 23 de abril de 2014, antes citada, como al oficio de 11 de agosto de 2010 del Ministerio de Finanzas en el que se señala que:

> *"Bajo el principio de legalidad contemplado en el invocado Art. 226 de la Constitución de la República, la transferencia mensual, directa, unilateral y vitalicia con fines de asistencia social y solidaria prevista en el Decreto Ejecutivo No. 172 en referencia, debe aplicarse únicamente a los fondos privados de jubilación complementaria o de cesantía,* ***más no a quienes perciben la jubilación patronal contemplada en el Código de Trabajo, lo contrario significaría un (sic) duplicación del beneficio y ese no es el espíritu de dicho Decreto, pues el mismo se expidió, entre otras razones, ante la necesidad de corregir privilegios ilegítimos e ilegales que se venían generando a través de los fondos complementarios de jubilación****".*

29. De lo expuesto, queda claro que el MTOP nunca tuvo fondos privados de jubilación o cesantía como lo prevé el Decreto 172. Por consiguiente, no se cumple con la condición (i) prevista en el Decreto 172 y por tanto dicha obligación no puede ser exigible.

30. Cabe agregar que, el accionante -en sus argumentos- hace alusión a que el compromiso de la institución pública de pagar la transferencia solidaria no nace exclusivamente de la norma que ahora se demanda sino también de presuntos actos propios del MTOP[20] y del contrato colectivo del que dice ser parte. En este sentido, señala:

> *(...) el mismo Ministerio de Transporte y Obras Públicas ha reconocido el derecho a la transferencia solidaria en Oficio No. 056-RH-BSP de 14 de junio del 2010, en Oficio No. 78 DAHR de 23 de abril del 2012 y en la cláusula Trigésimo Primera del Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo (...)*
>
> *El 30 de diciembre del 2010 se suscribe el Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo, entre la Arq. María de los Ángeles Duarte Pesantez en su calidad de Ministra de Transporte y Obras Públicas y la Federación Ecuatoriana de Trabajadores del Ministerio de Transporte y Obras Púbicas, en cuya Cláusula Trigésimo Primera, textualmente se indica: "El Ministerio procederá a pagar el CIENTO POR CIENTO DE LA PENSIÓN POR TRANSFERENCIA SOLIDARIA, al trabajador que hubiese cumplido un mínimo de*

[18] Fs. 101 del expediente constitucional.
[19] Fs. 103 del expediente constitucional consta el Oficio No. MRL-DRTSPQ-2014-0845.
[20] Señala compromisos expuestos en los oficios de 14 de junio de 2010 y 23 de abril de 2012.

veinticinco (25) años de servicio en la institución y que manifieste voluntariamente su deseo de retirarse de ella. EL MINISTERIO SE COMPROMETE A CANCELAR LAS PENSIONES DE MANERA OPORTUNA…".

31. De este modo, dado que los actos a los que hace alusión el accionante constituyen fuentes distintas a la norma que se alega como incumplida y al no ser actos normativos, esta Corte considera que su incumplimiento tampoco constituye objeto de análisis de la presente acción por incumplimiento.

32. Además, en el caso concreto la institución accionada adjunta el Memorando de 09 de abril de 2021[21] suscrito por el Director de Administración de Talento Humano en el que se expone que el accionante Miguel Ortiz Cobos renunció para acogerse al desahucio el 10 de diciembre de 2008, por lo que a partir de 01 de enero de 2009 comenzó a percibir la pensión por jubilación patronal. Con lo cual esta Corte determina que el accionante no es sujeto activo de la obligación al no ser un ex servidor público o jubilado que venía percibiendo pensión jubilar hasta el 31 de diciembre de 2008.

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 por incumplimiento planteada.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.10 09:46:16 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

[21] Fs. 100 del expediente constitucional.

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 (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 25-17-AN/21

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en la sentencia, disiento con su justificación. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.

2. En este caso, el pensionista de jubilación patronal Miguel Ángel Ortiz Cobos planteó una acción por incumplimiento del decreto ejecutivo N.º 172, publicado en el registro oficial N.º 90, de 17 de diciembre de 2009, en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

3. En el voto de mayoría se afirma –entre otras cosas– que "*el Decreto 172 cumple con los parámetros fijados por la Corte, para llegar a determinar que la obligación es* ***clara***" (énfasis añadido); y luego concluye: "*queda claro que el MTOP nunca tuvo fondos privados de jubilación o cesantía como lo prevé el Decreto 172. Por consiguiente, no se cumple con la condición (i) prevista en el Decreto 172 y por tanto dicha obligación* ***no puede ser exigible***" (énfasis añadido).

4. En un caso análogo, específicamente en la sentencia N.º 20-15-AN/21 y acumulados, esta Corte se pronunció en un sentido diferente, afirmando que la obligación no era clara, por lo siguiente:

> ***25.*** *Ahora bien, respecto del primer parámetro, la claridad de la obligación, en el caso, conforme lo expuesto en los párrafos 12 al 15 supra, las partes disienten acerca de si los accionantes tienen derecho a la transferencia solidaria considerando que no perciben una jubilación complementaria. A continuación, se examinará si tal disenso es razonable o si es evidente que una de las interpretaciones es la acertada, porque, de ser lo primero, la obligación cuyo cumplimiento se exige carecería de claridad.*
>
> ***26.*** *No cabe duda que la interpretación de los accionantes es razonable: dado que el decreto no se refiere explícitamente a pensiones complementarias, que la jubilación patronal se paga con cargo al presupuesto institucional y que el decreto ejecutivo Nº 172 se refiere a las pensiones jubilares financiadas con el presupuesto institucional, se cumplirían todos los requisitos para recibir la transferencia solidaria.*
>
> ***27.*** *Para establecer si la interpretación del Ministerio es razonable o no, en primer lugar, conviene examinar el contexto del decreto ejecutivo Nº 172. Tal contexto, según los considerandos del propio decreto, son los siguientes:*
>
> > *27.1. A través del decreto ejecutivo Nº 1406, publicado en el registro oficial Nº 462, de 7 de noviembre de 2008, se prohibieron los egresos del Presupuesto General del*

Estado para financiar fondos de jubilación patronal y de cesantía privada de entidades del sector público.

27.2. En el decreto ejecutivo Nº 1493, publicado en el registro oficial Nº 501, de 7 de enero de 2009, se estableció la aplicabilidad de la prohibición antes mencionada con independencia de la denominación de los fondos.

27.3. El decreto ejecutivo Nº 1647, publicado en el registro oficial Nº 564, de 6 de abril de 2009, exceptuó de lo dispuesto en los anteriores decretos ejecutivos a los ex servidores cuya pensión no superaba el salario básico unificado y la canasta básica familiar, respectivamente, estableciendo un aporte estatal correspondiente al 70% de la diferencia entre el valor de la pensión jubilar patronal y el salario básico unificado.

27.4. En el decreto ejecutivo Nº 1675, publicado en el registro oficial Nº 580, de 29 de abril de 2009, se dispuso:

> *Para el caso de los beneficiarios señalados en el inciso anterior, que reciban más de un salario básico unificado, el aporte patronal de las instituciones del Estado será en el monto correspondiente para sufragar el setenta por ciento (70%) de la diferencia entre el valor de la pensión jubilar complementaria y el salario básico unificado. Si la pensión es superior a la canasta básica, el aporte estatal se limitará al setenta por ciento (70%) de la diferencia entre esta y el salario básico unificado.*

28. *Además, en uno de los considerandos del decreto ejecutivo Nº 172 se señaló lo siguiente:*

> *Que es necesario corregir los privilegios ilegítimos e ilegales que se han generado a través de los fondos complementarios de jubilación creados en instituciones públicas, que se han nutrido de recursos públicos y cuyo manejo ha sido anti técnico, sin sustento en cálculos actuariales y sin ajustarse a los requisitos establecidos para acceder a los beneficios de jubilación de la seguridad social;*

29. *Así, la interpretación del Ministerio se podría sintetizar de la siguiente forma: la transferencia solidaria tiene como fin eliminar los privilegios en el sector público, reemplazando las distintas pensiones complementarias (ya sea que estas provengan o no de fondos privados de jubilación complementaria o de cesantía) por una contribución solidaria uniforme para todo el sector público, por lo que no tienen derecho a tal transferencia los pensionistas que solo perciben jubilación patronal. Dado el contexto, esta interpretación también es razonable.*

30. *La razonabilidad de ambas interpretaciones contradictorias nos permite concluir que, en este caso, la obligación cuyo cumplimiento se pretende no es clara, pues resulta controvertible que, como alegan los accionantes, las disposiciones invocadas por ellos entrañen una norma que establezca la obligación cuyo cumplimiento pretenden, en los términos referidos en el párrafo 18 supra. Esta falta de claridad –de si la obligación pretendida se desprende o no de las disposiciones impugnadas– dadas las circunstancias del caso, supone la existencia de un problema interpretativo complejo, que no puede ser*

resuelto en una vía procesal-constitucional tan sumaria como la acción por incumplimiento.

***31.** Cabe resaltar que el razonamiento conduce a esta Corte a concluir que la obligación cuyo cumplimiento es exigida por los accionantes (referida a quienes solo perciben jubilación patronal) no es clara porque la misma no se encuentra determinada, ni es fácilmente determinable en las disposiciones cuyo cumplimiento se exigen y, por lo tanto, incumple con el primer requisito de claridad exigido en esta acción. Consecuentemente, no resulta necesario continuar con el examen respecto de los otros dos elementos (expreso y exigible), debiéndose, sin más, rechazar la presente acción por incumplimiento.*

5. El que el voto de mayoría no haya seguido la solución adoptada en la sentencia N.º 20-15-AN/21 y acumulados se explica porque el voto usa un enfoque distinto en relación al objeto de análisis, es decir, sobre qué obligación debe ser examinada para establecer si es clara o no. Así, en la sentencia N.º 20-15-AN/21 y acumulados se examina si la obligación cuyo cumplimiento exigen los accionantes es o no clara, y se concluye que no lo es porque para establecerla habría que interpretar no solo el texto del decreto sino también otras pertenecientes a otros cuerpos normativos; en cambio, el voto mayoría examina si el texto del decreto contiene –en abstracto– una obligación clara (que las instituciones públicas realicen transferencias mensuales a sus ex servidores públicos o jubilados que hasta el 31 de diciembre del 2008 venían percibiendo una pensión jubilar ya sea de fondos privados de jubilación complementaria o de cesantía o directamente del presupuesto institucional) y concluye que sí, pero se trata de una obligación diferente a la que el accionante considera –en concreto– incumplida (que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas realice las correspondientes transferencias a Miguel Ángel Ortiz Cobos, quien era pensionista, pero exclusivamente de jubilación patronal).

6. En contraste, cuando el decreto analiza la exigibilidad de la obligación lo hace, ya no de la obligación contenida en el decreto y a la que considera clara, sino –esta vez– a la obligación que el accionante considera incumplida.

7. Mi posición es que, en una acción por incumplimiento, el objeto de examen tiene que ser siempre si –en concreto– la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante es clara, expresa y exigible, mas no si el texto normativo al que el accionante adscribe la obligación cuyo cumplimiento pretende contiene o no –en abstracto– una obligación clara, expresa y exigible. Esto, por cuanto, como ocurre en este caso, el texto normativo puede contener en abstracto una obligación clara, pero la obligación que invoca el accionante en concreto puede no ser clara porque la dilucidación de si tal obligación existe depende de un procedimiento interpretativo complejo que no tiene cabida en una acción por incumplimiento.

8. Examinadas las circunstancias de este caso, opino que, al igual que en la causa N.º 20-15-AN, la obligación cuyo cumplimiento se demanda no es clara, considerando que el accionante solo percibía una pensión por jubilación patronal, es decir, dado que no recibía una pensión complementaria (ver párr. 4 *supra*).

9. Y, considerando que la falta de claridad de la obligación determina la improcedencia de la acción por incumplimiento no era necesario verificar si dicha obligación es expresa y exigible.

10. Considero, en fin, que las razones expuestas en este voto particular son las que debían determinar la desestimación de las pretensiones de la acción por incumplimiento en este caso y no las que fueron consideradas en el voto de mayoría.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2021.06.10 10:15:37 -05'00'

Dr. Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, en la causa 25-17-AN, fue presentado en Secretaría General el 02 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 17:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0025-17-AN

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2407-16-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 19 de mayo de 2021

CASO No. 2407-16-EP

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

SENTENCIA No. 2407-16-EP/21

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección respecto de un auto de inadmisión de casación expedido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al determinar que vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones (CONECEL).

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 1 de septiembre de 2011, el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A., (en adelante, "CONECEL"), presentó una acción de impugnación en contra del Municipio de Quito y la Procuraduría General del Estado (en adelante, "PGE") con respecto a la resolución No. 206-CAM-AN-YP-2011[1]. El proceso se sustanció ante el Tribunal Contencioso Administrativo No. 2 con sede en Guayaquil (en adelante, "Tribunal Distrital") y se signó con el No. 09801-2011-0657[2].

2. Mediante auto de 11 de octubre de 2011, el Tribunal Distrital admitió a trámite la demanda y ordenó la citación de los demandados. El 29 de noviembre de 2012, CONECEL presentó un escrito de impulso solicitando que se proceda con la citación a los demandados. Posteriormente, el 6 de noviembre de 2014, 10 de noviembre de 2014, 8 de enero de 2015, 19 de febrero de 2015, 13 de mayo de 2015 y 23 de junio de 2015 presentó escritos adicionales de impulso, ratificando su voluntad de continuar con el proceso.

3. El 27 de julio de 2015, el Tribunal Distrital dispuso que se agreguen los escritos presentados por CONECEL y que "*el señor Secretario siente razón o certifique el tiempo transcurrido desde la fecha de la última diligencia practicada en el juicio y/o*

[1] CONOCEL consideró que el acto administrativo constante en la resolución No. 206-CAM-AN-YP-2011 de la señora Comisaria Metropolitana Ambiental de Telecomunicaciones del Municipio de Quito (mediante la cual se resolvió imponer una multa de 10 SBU a CONECEL, en calidad de propietaria de la "Estación Base Celular Salas", por la infracción tipificada en el artículo II.381.27, Categoría II, literal b de la Ordenanza Metropolitana 213) es nulo absolutamente y solicitó que se declare su ilegalidad, y en consecuencia se deje sin efecto el acto administrativo impugnado y la sanción impuesta a CONECEL.
[2] En el SATJE, el Tribunal Distrital signa en ocasiones al proceso con el número 09802-0657-2011-5, sin embargo, el que corresponde es 09801-2011-0657.

desde el escrito presentado el 29 de noviembre de 2012 por el actor, hasta la fecha de la siguiente petición o impulso que hubiere formulado la misma parte accionante". El 31 de agosto de 2015, el secretario del Tribunal Distrital suscribió una razón en la cual determinó que "*el tiempo transcurrido entre los escritos presentados por la parte actora de fechas 29 de noviembre de 2012 hasta el 6 de noviembre de 2014 han pasado UN AÑO ONCE MESES*".

4. Mediante auto de 7 de septiembre de 2015, el Tribunal Distrital determinó que la acción planteada estuvo suspendida por más de dieciocho meses y declaró su abandono. Contra esta decisión, CONECEL interpuso recurso de casación el 15 de septiembre de 2015.

5. El 13 de octubre de 2016, Iván Patricio Saquicela Rodas, conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, (en adelante, "Sala"), resolvió inadmitir a trámite el recurso planteado[3].

6. El 14 de noviembre de 2016, CONECEL (en adelante, "el accionante") presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 13 de octubre de 2016.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

7. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que el Tribunal Distrital remita el expediente del proceso el 5 de diciembre de 2016[4] y el 30 de enero de 2017 admitió a trámite la acción propuesta.

8. El 15 de febrero de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó el caso a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos, quien no realizó ninguna actuación procesal.

9. Una vez posesionados los actuales miembros de la Corte Constitucional el 5 de febrero de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

---

[3] La Sala determinó que el auto de 7 de septiembre de 2015, "*pone fin al proceso pero únicamente dentro de esta causa, ante lo cual la recurrente tiene la posibilidad de renovar la contienda ante el mismo Tribunal o ante otro diferente, pues la providencia impugnada es final pero no definitiva, pues aún no se resuelve sobre lo principal causando excepción de cosa juzgada sobre el motivo central de la controversia que, en el presente caso, sería la determinación de existencia de responsabilidad del Estado y la compensación al actor por los daños y perjuicios. En consecuencia, siendo la presente una providencia respecto de las que no es objeto del recurso de casación, por no cumplir el requisito de procedibilidad* […]". Sin perjuicio de lo anterior, la Sala accionada también analiza los demás requisitos formales para la admisión del recurso de casación concluyendo que el recurso planteado tampoco cumple con el requisito contenido en el artículo 2 y 6 de la Ley de Casación.

[4] El proceso fue remitido mediante oficio No. 2275-TDCAG-16-09802-2011-0657 el 9 de diciembre de 2016.

10. El 18 de junio de 2019, CONECEL solicitó que se convoque a audiencia.

11. El 20 de mayo de 2020, Teo Balarezo Cueva, en calidad de Subprocurador Metropolitano, representante legal y judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, presentó un escrito designando abogados patrocinadores y casillas para notificaciones.

12. El 1 de octubre de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que tanto la Sala accionada como el Tribunal Distrital remitan su informe de descargo debidamente argumentado y detallado.

13. El 6 de octubre de 2020, Marco Proaño Durán, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, presentó un escrito designando casillas y correos para notificaciones.

14. El 12 de octubre de 2020, Iván Patricio Saquicela Rodas, entonces conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, presentó su informe de descargo.

2. Competencia

15. 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 Arts. 94, 429 y 437 de la Constitución (en adelante, "CRE") y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

16. El accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (Art. 75 CRE), al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas (Art. 76.1 CRE) y de motivación (Art. 76.7 letra l CRE), y a la defensa en las garantías de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa y presentar argumentos y pruebas (Art. 76, numeral 7, letras a, b, h de la CRE).

17. El accionante manifiesta:

> *El Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Quito y la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneraron mis garantías al debido proceso, cuando: 1. Resuelve el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No.2, en lo sustancial que: ´rechaza a demanda deducida por la compañía CONECEL S.A., y se declara la legalidad del acto impugnado´. 2. Cuando la Sala* [accionada] *inadmitió mi recurso de casación. Así pues, se puso de manifiesto la violación a mi derecho constitucional a la tutela efectiva, imparcial y expedita que me*

> *garantiza el artículo 75 de la* [CRE]*; al negarme el acceso a la justicia por indebida aplicación de normas legales.*

18. Con respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante indica:

> *en el auto del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo se rechazó la demanda deducida por la compañía CONECEL S.A., declarando la legalidad del acto impugnado, se ha inaplicado tantas instituciones procesales - garantías de derechos constitucionales - que me han terminado causando perjuicios ciertos; es decir, conjuntamente con lo resuelto por la Corte Nacional de Justicia, ambas decisiones judiciales han fallado en reparar las violaciones a mis derechos constitucionales vinculadas con el debido proceso por ser, entre otras cosas, incoherentes.*

19. A su vez, afirma que el auto de 13 de octubre de 2016 "*ha violado mi derecho a la tutela judicial efectiva por incumplir con sus contenidos esenciales de libre acceso al proceso, proscripción de la indefensión y debida motivación"*.

20. El accionante indica que se vulnera su derecho al debido proceso en la decisión de la Sala, "*por no estar adecuadamente motivada y por incoherente, incumpliendo así la obligación del Art. 76, numeral 7, literal 1 de la* [CRE]". Para el accionante, "*no existe una relación y conexión adecuada entre los hechos descritos y la normativa aplicada, ni se identifican claramente las razones que sustentan su decisión final y su pertinencia. Los fundamentos de la Corte Nacional no son claros, completos ni lógicos*".

21. En el mismo sentido, el accionante indica que la Sala accionada incumple con la obligación de motivación, por lo que "*vulnera abiertamente mi derecho constitucional a la defensa, siendo su obligación, Corte Constitucional, reparar integralmente esta afectación*".

22. Sobre la base de los argumentos vertidos, CONECEL solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se revoque el auto de 13 de octubre de 2016.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

23. En lo principal, el entonces conjuez Iván Saquicela indica que CONOCEL considera que tanto el auto de 13 de octubre de 2016 como la sentencia emitida por el Tribunal Distrital no vulneran los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. Con respecto al auto que emitió, el conjuez accionado indica que "*realizó un análisis pormenorizado en torno a las dos yerros de derechos aducidos, causal primera y causal quinta, motivando las razones por las cuales se inadmitió el recurso de casación interpuesto por CONECEL, esto es, por no haber cumplido con el requisito de fundamentación establecido en el artículo 6 de la Ley de Casación"*.

24. El conjuez señala que, conforme la doctrina y reiterada jurisprudencia,

este recurso es un medio extraordinario de impugnación el cual es técnico, riguroso, estricto y nomofiláctico, por lo que no es atribución de los juzgadores de admisión suplir las deficiencias argumentativas, soslayar errores en cuanto a la argumentación de los sustentos de facto y de iure y conceder recursos de casación que no han sido fundamentados como sucede en la especie.

25. Para el conjuez referido, la demanda de acción extraordinaria de protección

ni siquiera debió ser admitida a trámite, peor aún debe ser tomada en cuenta para declarar una posible vulneración de derechos, pues en esta vía constitucional se evidencian los mismos errores técnicos en cuanto a la argumentación requerida, así en lo que atañe a la supuesta vulneración a su derecho a la tutela judicial efectiva la institución accionante esta fue desarrollada en términos de alegar la inobservancia de instituciones y normas procesales (¿?) – no se estableció cuáles – y la incoherencia de la resolución, sin llegar a determinar el cómo, pues denotar su inconformidad por ser una resolución adversa a sus intereses no deviene en equiparable con la violación procesal argüida.

26. Finalmente, el conjuez determina lo siguiente:

lo argüido constituye nada más que entredichos que devienen en impertinentes para la cuestión concreta, pues en ningún momento llega a referir que instituciones jurídicas fueron inobservadas, o en qué momento se le privó del libre acceso al proceso. Por fin en relación a la falta de motivación establecida, a más de presentar un alegato discursivo, no se llegó a establecer cuál de los requisitos de la debida motivación – comprensibilidad, lógica o razonabilidad - fue incumplido por esta autoridad, relievando que la decisión se ajusta a todos y cada uno de los parámetros antedichos.

4. Análisis constitucional

27. Como se indicó en el párr. 16 *supra*, el accionante considera que sus derechos se vieron vulnerados (i) cuando el Tribunal Distrital decidió "*rechazar la demanda y declarar la legalidad del acto impugnado*"; y, (ii) cuando la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación. Sin embargo, de la revisión integral del expediente no se desprende que el Tribunal Distrital haya decidido rechazar la demanda y declarar la legalidad del acto impugnado. Por el contrario, en el presente caso el Tribunal Distrital decidió declarar el abandono de la causa y archivarla.

28. Si bien esta Corte ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre las posibles vulneraciones de derechos que pueden derivar de las declaratorias de abandono cuando existe inacción por parte de la judicatura[5], en el presente caso, en su demanda, el accionante no individualiza al auto del Tribunal Distrital mediante el cual se declaró el abandono como una de las decisiones judiciales impugnadas. Como se manifestó, en su demanda el accionante indica que el Tribunal Distrital

[5] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1234-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020.

rechazó su demanda y declaró la legalidad del auto impugnado, lo que no se apega a la verdad procesal.

29. En ciertos casos, esta Corte ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido señaladas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada cuando de la argumentación se desprende la intención del accionante de impugnarlas. No obstante, en el presente caso, de la revisión integral de la demanda tampoco se desprende que exista argumento alguno tendiente a cuestionar la decisión de declarar el abandono de la causa y archivarla o a fundamentar por qué dicha declaratoria le haya producido una vulneración de derechos. Esta Corte considera que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los fundamentos de la Corte deben basarse en los argumentos que presenten las partes[6]. En consecuencia, esta Corte únicamente se pronunciará acerca de las presuntas vulneraciones derivadas del auto de inadmisión de casación, de 13 de octubre de 2016.

30. Como se expuso en la sección 3.1 supra, la demanda contiene argumentos sobre la alegada vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la CRE) y al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76 numeral 7, letra l de la CRE). Sin embargo, con respecto a los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas (Art. 76 numeral 1 de la CRE) y a la defensa en las garantías de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa y presentar argumentos y pruebas (Art. 76, numeral 7, letras a, b, h de la CRE), la demanda solamente los enumera sin que exista ninguna mención a ellos en su argumentación. Es por esto que esta Corte únicamente se pronunciará acerca de los derechos a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la CRE) y al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76 numeral 7, letra l de la CRE).

31. El accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (Art. 75 CRE) y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas (Art. 76.1 CRE) y de motivación (Art. 76.7 letra l CRE).

32. Mediante sentencia No. 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció respecto de la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para considerar que existe una argumentación completa. En la sentencia citada, se estableció que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:

> *18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la*

[6] En la sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, esta Corte concluyó lo siguiente: "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" (párr. 16).

"acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC).[7]

33. En el presente caso, si bien el accionante sí presenta argumentos acerca de las presuntas vulneraciones a los derechos a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la CRE) y al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76 numeral 7, letra l de la CRE), esta Corte no identifica que su argumentación sea completa. Específicamente, esta Corte no observa que los argumentos presentados contengan una base fáctica, pues la demanda únicamente presenta referencias al contenido de los derechos presuntamente vulnerados, y afirmaciones genéricas como que en el caso "*se ha[n] inaplicado tantas instituciones procesales*" o que la decisión judicial "*incumpl[e] con [los] contenidos esenciales de libre acceso al proceso*", pero no se evidencia indicación alguna acerca de la acción u omisión de la autoridad judicial que presuntamente fue causa de las alegadas vulneraciones.

34. A pesar de la ausencia de una base fáctica o mínima argumentación, y considerando que la demanda sí identifica de forma expresa como decisión judicial impugnada al auto de 13 de octubre de 2016, la Corte procede a realizar un esfuerzo razonable para determinar si en dicho auto se produjeron violaciones a los derechos a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la CRE) y al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76 numeral 7, letra l de la CRE).

4.1. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la CRE)

35. El artículo 75 de la CRE reconoce este derecho en los siguientes términos: "*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*".

36. 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 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.[8]

37. El accionante alega que su derecho a la tutela judicial efectiva se vio vulnerado "*por incumplir con sus contenidos esenciales de libre acceso al proceso, proscripción de la indefensión y debida motivación*". De dichos argumentos esta Corte encuentra que el accionante identifica como transgredido su derecho a la tutela judicial efectiva en

[7] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.
[8] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021.

cuanto al acceso a la administración de justicia y la observancia del debido proceso en la garantía de motivación. Dado que las garantías del debido proceso se encuentran definidas de manera más detallada en el marco del artículo 76 de la Constitución, en esta sección la Corte analizará los argumentos relativos a la supuesta vulneración a la tutela judicial efectiva en la dimensión de acceso a la administración de justicia, y responderá los argumentos sobre la motivación en el marco del análisis de esa garantía en la siguiente sección.

38. En el presente caso, se observa que en la decisión judicial impugnada, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió inadmitir el recurso de casación bajo el argumento que sigue:

> [el auto impugnado] *pone fin al proceso pero únicamente dentro de esta causa, ante lo cual la recurrente tiene la posibilidad de renovar la contienda ante el mismo Tribunal o ante otro diferente, pues la providencia impugnada es final pero no definitiva, pues aún no se resuelve sobre lo principal causando excepción de cosa juzgada sobre el motivo central de la controversia que, en el presente caso, sería la determinación de existencia de responsabilidad del Estado y la compensación al actor por los daños y perjuicios. En consecuencia, siendo la presente una providencia respecto de las que no es objeto del recurso de casación, por no cumplir el requisito de procedibilidad […]".*

39. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala accionada también analiza los demás requisitos formales para la admisión del recurso de casación concluyendo que el recurso planteado tampoco cumple con el requisito contenido en el artículo 6 de la Ley de Casación, con respecto a la fundamentación idónea.

40. Esta Corte observa que el artículo 2 de la Ley de Casación, aplicable al presente caso, establecía que "*[e]l recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo*".

41. En línea con decisiones previas[9], esta Corte considera que en el caso que nos ocupa, resulta evidente que el proceso contencioso administrativo, iniciado por el demandante, se trata de un proceso de conocimiento y que el auto de abandono dictado en este proceso contencioso administrativo, es un auto definitivo que puso fin al proceso e impide que este continúe; y en esa medida es susceptible de ser recurrido mediante casación[10]. Pese a algunas posturas contrarias al respecto[11], de la revisión

[9] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2067-15-EP/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 40. Ver también, sentencia No. 2048-15-EP/20 de 28 de octubre de 2020.
[10] Véase: Resolución de la Corte Nacional de Justicia No. 05-2019. Si bien contiene referencia a COGEP, es concordante con el criterio señalado. Véase también: Resolución No. 315, de 9 de mayo de 1996, publicada en el Registro Oficial 982, de 5 de julio de 1996. Esta decisión señala que cabe este recurso extraordinario cuando el auto de abandono es final y definitivo, es decir, no permite el debate del fondo del asunto en el mismo proceso o en otro distinto, en el caso del Código de Procedimiento Civil, conforme lo determinó la Ex Corte Suprema.
[11] Véase: Resolución 57-2011 de 11 de marzo de 2011.

de las decisiones de la Corte Nacional de Justicia esta Corte concluye que el auto de abandono puede ser impugnado mediante recurso de casación.

42. Así, el artículo 2 de la Ley de Casación en la forma en que se encontraba redactado permitía que del auto de abandono sí proceda este recurso, por tratarse de un auto definitivo que termina un proceso de conocimiento, con efectos incluso más rígidos en materia contenciosa, donde rigen estrictos plazos de caducidad de la acción, que no admiten interrupciones de ningún tipo y que una vez fenecidos no permiten una nueva proposición de la acción.

43. En este sentido, a pesar de que el conjuez analizó la fundamentación del recurso, su conclusión inicial fue que el recurso era improcedente porque, a su juicio, la decisión recurrida no era susceptible de casación. Por ende, incluso si el recurso hubiese contado con fundamentación idónea, el conjuez lo hubiese inadmitido por considerarlo improcedente. Como se desprende de los párrafos precedentes, esta Corte ha reiterado que el auto de abandono puede ser impugnado mediante recurso de casación; por lo que mal podría esta Corte validar un auto de inadmisión que contiene el criterio contrario por el hecho de que dicho auto también haya realizado otras consideraciones con respecto a la admisibilidad del recurso.

44. Por las consideraciones expuestas, se observa que la autoridad judicial impugnada inadmitió el recurso de casación interpuesto sin la sujeción al principio de acceso a la justicia, por lo que impidió el acceso a un recurso procedente, vulnerando así el derecho a la tutela judicial efectiva.

4.2. Sobre el derecho debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76 numeral 7, letra *l* de la CRE)

45. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE establece que:

> *En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: […] 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.*

46. En esta línea, corresponde verificar al menos si la decisión judicial impugnada enuncia las normas en las que se funda y si se explica la pertinencia de su aplicación respecto de los hechos planteados.

47. El accionante alega que no existe motivación en el referido auto por no haber una relación adecuada entre los hechos y las normas aplicadas, porque no existen razones

claras que sustenten la decisión y porque sus fundamentos no son "*completos ni lógicos*".

48. Del auto de inadmisión del recurso de casación se observa que el conjuez: (i) citó los artículos del Código Orgánico General de Procesos y del Código Orgánico de la Función Judicial que determinan su competencia para conocer el recurso; (ii) citó los artículos 2, 4 y 5 de la Ley de Casación para analizar, posteriormente, la procedencia, legitimación y temporalidad del recurso (iii) citó el artículo 6 de la Ley de Casación para analizar, posteriormente, el cumplimiento del recurso planteado de los requisitos que este artículo enumera; (iv) sobre el auto recurrido (declaratoria de abandono) consideró que no es objeto del recurso de casación por no ser, a su juicio, definitivo; (v) procedió a analiza la fundamentación del recurso, a pesar de haber concluido que la decisión recurrida no es susceptible de casación, y consideró que el recurso carece de fundamentación idónea y, (vi) resolvió inadmitir el recurso.

49. Es así que, el conjuez enunció como normas en las que fundó la inadmisión del recurso de casación, los artículos 2, 4, 5, 6 y 7 de la Ley de Casación. También explicó la pertinencia de estas normas frente a los hechos del caso cuando explicó por qué, a su juicio, las decisiones impugnadas no cumplían los requisitos contemplados en dichos artículos.

50. De las consideraciones expuestas se observa que el auto impugnado cumple los requisitos mínimos de motivación establecidos en la CRE, por lo que no se observa vulneración a este derecho. Cabe reiterar que escapa de las competencias de esta Corte el determinar si la motivación fue correcta o incorrecta.

5. Decisión

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

1. **Declarar** que el auto de inadmisión de casación expedido el 13 de octubre de 2016 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de CONECEL.

2. **Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección **No. 2407-16-EP**.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   i. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión del auto de inadmisión de casación expedido el 13 de octubre de 2016.

ii. Disponer que se efectúe el sorteo correspondiente para que la Sala de Conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia conozca la admisibilidad del recurso de casación planteado.

52. Notifíquese, devuélvase el expediente a la Corte Nacional de Justicia y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.02 11:31:22 -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 (voto concurrente), Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes (voto concurrente); en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 2407-16-EP/21

VOTO CONCURRENTE

Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") y con profundo respeto a los argumentos expuestos en el voto de mayoría, formulamos voto concurrente respecto de la sentencia No. 2407-16-EP/21, de acuerdo con las razones que se exponen a continuación:

2. En la sentencia 2407-16-EP/21, se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección y se realizan varias consideraciones para determinar, como único acto jurisdiccional impugnado, el auto de inadmisión de casación de 13 de octubre de 2016, emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

3. Si bien concordamos con la formulación y la resolución de los problemas jurídicos contemplados en los apartados *4.1* y *4.2* de la sentencia No. 2407-16-EP/21 de 19 de mayo de 2021, discrepamos del análisis contenido en dicha sentencia, en virtud del cual se descarta la necesidad de abordar el estudio del auto del Tribunal Distrital, expedido el 7 de septiembre de 2015, a través del cual se declaró el abandono de la causa. Concretamente, la sentencia 2407-16-EP/21 sostiene que:

> "*28. Si bien esta Corte ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre las posibles vulneraciones de derechos que pueden derivar de las declaratorias de abandono cuando existe inacción por parte de la judicatura*[1]*, en el presente caso,* ***en su demanda, el accionante no individualiza al auto del Tribunal Distrital mediante el cual se declaró el abandono como una de las decisiones judiciales impugnadas****. Como se manifestó, en su demanda el accionante indica que el Tribunal Distrital rechazó su demanda y declaró la legalidad del auto impugnado, lo que no se apega a la verdad procesal"*. (Énfasis añadido).

4. Así, en la sentencia 2407-16-EP/21, se ha circunscrito la formulación y resolución de los problemas jurídicos al auto de la Sala de la Corte Nacional, manifestando que, si bien es cierto que el accionante ha indicado que la vulneración de sus derechos se ha suscitado en dos momentos distintos, a saber: (i) durante la tramitación de su demanda ante el Tribunal Distrital y, (ii) posteriormente, en la fase de admisión de su recurso de casación, ante la Sala de la Corte Nacional; no es menos cierto que, el accionante ha cometido un error dentro de su referencia al auto del Tribunal Distrital, puesto que ha indicado que en este se rechazó su demanda y se declaró la legalidad del acto impugnado, cuando en realidad, el Tribunal Distrital se limitó a declarar el abandono de

[1] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1234-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020.

la causa. Es así como este aparente error en la identificación de los efectos del acto jurisdiccional impugnado, llevó a que la sentencia descarte el estudio del mismo[2].

5. No obstante, consideramos que en la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el accionante existen otros apartados de los cuales se puede concluir válidamente que aquella impugnó, en lo referente a la presunta vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, tanto el auto de la Sala de la Corte Nacional, como el auto del Tribunal Distrital. Siendo una clara evidencia de aquello, lo que nos permitimos citar a continuación:

> *"(...) es decir,* ***conjuntamente con lo resuelto por la Corte Nacional de Justicia, ambas decisiones judiciales han fallado en reparar las violaciones a mis derechos constitucionales vinculadas con el debido proceso por ser****, entre otras cosas, incoherentes.*
>
> *Así pues, la presente acción extraordinaria de protección no tiene por objeto atacar directamente el sentido de los autos de la Corte Nacional de Justicia* ***y del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo*** *sino demostrar cómo la inobservancia de elementales instituciones jurídicas por parte de los jueces ha devenido en vulneraciones a derechos humanos consagrados a nivel constitucional".*[3] (Énfasis añadido)

6. Es así que, después de haberse efectuado una lectura integral de la demanda, estimamos que se debió considerar como objeto de la presente acción no solo el auto de 13 de octubre de 2016, sino también el auto de 7 de septiembre de 2015 que declaró el abandono de la instancia. Más aún, tomando en consideración que la Corte Constitucional se ha pronunciado en la misma línea en ocasiones previas, analizando también la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva a la que hace referencia el accionante en su demanda[4].

7. En el caso sujeto a análisis, de la revisión del expediente se observa que el Tribunal Distrital declaró el abandono de la causa y dispuso su archivo en auto de 7 de septiembre de 2015, sin que se haya efectuado la citación de la parte demandada, pese a existir escritos de impulso de la parte actora de fechas 29 de noviembre de 2012, 6 de noviembre de 2014, 10 de noviembre de 2014, 8 de enero de 2015, 19 de febrero de 2015, 13 de mayo de 2015 y 23 de junio de 2015, en los que se solicita a la autoridad

---

[2] Corte Constitucional. Sentencia No. 2407-16-EP/21, párr. 27: "*Como se indicó en el párr. 16 supra, el accionante considera que sus derechos se vieron vulnerados (i) cuando el Tribunal Distrital decidió "rechazar la demanda y declarar la legalidad del acto impugnado"; y, (ii) cuando la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación. Sin embargo, de la revisión integral del expediente no se desprende que el Tribunal Distrital haya decidido rechazar la demanda y declarar la legalidad del acto impugnado. Por el contrario, en el presente caso el Tribunal Distrital decidió declarar el abandono de la causa y archivarla*".

[3] Expediente constitucional. Demanda de acción extraordinaria de protección, fs. 14.

[4] La Corte Constitucional ya ha realizado este análisis en las sentencias No. 1234-14-EP/20 y No. 2067-15-EP/20, que abordaron problemas semejantes a los expuestos en la sentencia 2407-16-EP/21.

judicial que se efectúe la diligencia de citación y se ratifica su voluntad de continuar con el proceso[5].

8. Al respecto, en supuestos fácticos similares, esta Corte ha establecido que:

> *"33. En la presente causa, se observa que los jueces del Tribunal Distrital, órgano que procedió a declarar el abandono, evadieron su obligación de dar oportuno trámite a la citación, pese a ser admitida a trámite la demanda y a la insistencia de la empresa demandante de que se proceda con la citación.* ***El Tribunal Distrital no realizó una revisión de los escritos de impulso de la empresa accionante, pues se limitó a verificar que haya transcurrido el tiempo requerido en la ley para declarar el abandono y procedió a archivar la causa, sin realizar un análisis prolijo de los documentos que obraban de autos y de la procedencia del abandono.***
>
> *34. Esta Corte reitera que cuando un juzgador resuelve sobre la procedencia del abandono debe: (i) tener en cuenta a quién es atribuible la falta de impulso del proceso y (ii) haber dado oportuna contestación a las solicitudes realizadas por las partes dentro del expediente, siempre que las mismas sean procedentes de acuerdo al curso del proceso".*[6]

9. En razón de lo expuesto, consideramos que pese a que el accionante cometió un error en la identificación de los efectos del acto jurisdiccional impugnado, existen elementos suficientes que se desprenden del texto de la demanda que permitían a esta Corte entrar a revisar también una presunta vulneración de derechos constitucionales -como lo ha hecho en casos previos- y producto de ello debió declararse también la afectación a la tutela judicial efectiva y dictado las correspondientes medidas de reparación integral.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2021.06.09 12:11:58 -05'00'

Dra. Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Fecha: 2021.06.09 15:16:55 -05'00'

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.06.09 13:11:57 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2021.06.09 15:35:31 -05'00'

Dra. Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

[5] Fojas 25, 31-36 del expediente del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.
[6] Corte Constitucional. Sentencia No. 2067-15-EP/20, párr. 33-34.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.02 11:31:39 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, en la causa 2407-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 12:51; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2407-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede, así como el voto concurrente del juez Hernán Salgado Pesantes, fueron suscritos el día miércoles dos de junio; y, el día miércoles nueve de junio de dos mil veintiuno, el voto concurrente de los jueces Enrique Herrería Bonnet, Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 24-16-IS/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 02 de junio de 2021

CASO No. 24-16-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional resuelve rechazar por improcedente la acción de incumplimiento que persigue el cumplimiento de un auto que concedió una medida cautelar constitucional autónoma. A través de dicha decisión, se ordenó la suspensión de la reinstalación de la asamblea de la Asociación de Fútbol No Amateur de Manabí en el año 2015.

I. Antecedentes Procesales

1. El 13 de marzo de 2015, la Asociación de Fútbol No Amateur de Manabí AFNAM (en adelante "Asociación de Fútbol de Manabí") realizó la elección de miembros de su directorio. En dicha reunión se señaló que el triunfador en la elección del cargo de presidente de la asociación de fútbol de Manabí fue el señor Robert Cevallos Sornoza. La Federación Ecuatoriana de Fútbol (en adelante "FEF") suspendió la sesión y la declaración de triunfo de la lista ganadora presidida por Robert Cevallos Sornoza. Finalmente la FEF convocó para el día 17 de abril de 2015 a la reinstalación de la asamblea general de la Asociación de Fútbol de Manabí donde se eligió como presidente a Luis Fernández Cevallos.

2. El 16 de abril de 2015, Roberth Iván Cevallos Sornoza presentó una medida cautelar constitucional autónoma. La pretensión de la medida cautelar consistió en: i) la suspensión de la convocatoria a la reinstalación de la asamblea de fútbol de Manabí; y, ii) se respete los resultados de la elección realizada el 13 de marzo de 2015[1]. La causa fue signada con el número 13337-2015-00560.

[1] Robert Cevallos Sornoza en su demanda de medida cautelar autónoma fundamentó que la decisión de la Federación Ecuatoriana de Fútbol *"pone en riesgo y peligro* [su] *derecho constitucional, se convierte en una intervención e injerencia totalmente ilegítima por parte de la Federación, viola el estatuto de la Asociación de Fútbol de Manabí, desacata el principio de autonomía de las instituciones y es un acto absolutamente inconstitucional que hace languidecer la estructura jurídica de las organizaciones de deporte del Ecuador".* Además, el accionante manifestó que esta decisión de la FEF vulnera los derechos constitucionales: seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, debido proceso, derecho a la libertad, derecho a la no discriminación y el derecho a la autonomía de las entidades deportivas.

3. El 17 de abril de 2015, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí dictó auto resolviendo admitir la medida cautelar y ordenando: i) suspender de manera provisional la convocatoria de la reinstalación de la asamblea de la Asociación de Fútbol de Manabí[2]. El 22 de abril de 2015, la FEF y Rómulo Aguilar Moscoso, comisionado de la FEF, solicitaron la revocatoria de la medida cautelar, petición que fue negada a través de auto de 28 de abril de 2015.

4. El 30 de abril de 2015, la FEF y Rómulo Aguilar Moscoso solicitaron ampliación del auto señalado *ut supra,* misma que fue negada.

5. El 04 de mayo de 2015, la FEF y Rómulo Aguilar Moscoso interpusieron recurso de apelación en contra del auto de 28 de abril de 2020, recurso que fue concedido y se envió el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Manabí.

6. El 02 de junio de 2015, la Sala Especializada de lo Penal, Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dictó resolución negando el recurso de apelación y llamó la atención a la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí por no cumplir con la medida cautelar concedida. Al respecto, la FEF solicitó la reforma, ampliación y nulidad de la resolución. El 14 de julio de 2015, la Sala negó los pedidos por improcedentes y porque la resolución es *"clara y resuelve todos los puntos puestos a consideración"*.

7. El 03 de agosto de 2015, la FEF presentó acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 02 de junio de 2015 y 14 de julio de 2015. La acción extraordinaria de protección fue signada con el No. 1310-15-EP. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los ex jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Ruth Seni Pinargote y Alfredo Ruíz Guzmán inadmitieron la acción extraordinaria de protección a través del auto de 17 de septiembre de 2015.

8. Finalmente el 25 de julio de 2016, Roberth Iván Cevallos Sornoza (en adelante "el accionante") presentó acción de incumplimiento solicitando el cumplimiento del auto que concedió las medidas cautelares de 17 de abril de 2015 emitido por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí.

9. Mediante resorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 28 de abril de 2021, la sustanciación del caso correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

[2] La Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí para conceder la medida cautelar fundamentó que *"*(…) *por cuanto la Federación Ecuatoriano de Fútbol no tiene competencia de acuerdo con el Estatuto Reformado de la Asociación de Fútbol no Amateur de Manabí, para ordenar la reinstalación de una asamblea, cuyo objetivo es practicar la elección de Presidente del Directorio de esta institución, lo que así se desprende de la Resolución impugnada, ya que en la misma no se observa un auto de convocatoria, porque para ello debería estar señalados el día y hora, y por la finalidad de la misma"*.

10. El 11 de mayo de 2021, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez emitió el auto de avoco de conocimiento de la causa y dispuso que las partes procesales envíen sus informes de descargo.

11. Siendo el estado de la causa corresponde emitir la respectiva sentencia.

II. Competencia

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

III. Auto cuyo cumplimiento se persigue

13. Roberth Iván Cevallos Sornoza a través de su demanda de acción de incumplimiento persigue el cumplimiento del auto de medidas cautelares de 17 de abril de 2015 emitido por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí. El auto de medidas cautelares señalado *ut supra* resolvió lo siguiente: "*otorga*[r] *la medida cautelar de suspender de manera provisional la convocatoria de reinstalación de la Asamblea de la Asociación de Fútbol de Manabí, prevista para el día 17 de abril de 2015, a las 17:00 (...)"*.

IV. Alegaciones de las partes en la acción de incumplimiento

a. Por el accionante Roberth Iván Cevallos Sornoza.

14. El accionante hace una descripción de los hechos que dieron origen a la referida medida cautelar. En lo principal manifiesta: *"La acción constitucional perseguía que el Juez Constitucional impida la continuación de la violación de mis derechos constitucionales a través de: (i) suspender la convocatoria efectuada por la Federación Ecuatoriana de Fútbol; y, (ii) disponer que se respeten los resultados de la elección realizada el día 13 de marzo de 2015, proclamando los resultados de dicha elección"*.

15. Además que: *"La señora Jueza de la Unidad Civil de la Provincia de Manabí, con sede en el Cantón Manta, resolvió admitir la Acción de Medidas Cautelares propuesta por el Abg. ROBERT CEVALLOS SORNOZA y por lo tanto verificados los hechos expuestos, otorga la medida cautelar de suspender de manera provisional la convocatoria de reinstalación de la Asamblea de la Asociación de Fútbol de Manabí previstas para el día de hoy 17 de abril de 2015, a las I7h00. La antedicha resolución constitucional fue notificada de manera urgente mediante oficios dirigidos tanto al señor Pablo Vélez, Presidente encargado de la Asociación de Fútbol de Manabí, como al señor Luís Chiriboga Acosta, Presidente de la Federación Ecuatoriana de Fútbol. Sin embargo de lo anterior, y a pesar del claro*

imperativo del artículo 162 de la Ley orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, según el cual las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento".

16. Adicionalmente, sostiene que: *"Los Delegados de la Federación Ecuatoriana de Fútbol haciendo gala de prepotencia, autoritarismo y abuso de poder, no acataron la Resolución Judicial Constitucional y, por el contrario, hicieron caso omiso de la medida cautelar e incurrieron en una flagrante violación a la Constitución reinstalando la Asamblea General de la Asociación de Fútbol no Amateur de Manabí".*

17. Finalmente, el accionante solicita como pretensión *"Declarar el incumplimiento de la sentencia constitucional y disponer la reparación integral a través de las siguientes acciones: declarar nula la reinstalación de la Asamblea de la Asociación de Fútbol de Manabí realizada el día 17 de abril de 2015, declarar nulo el nombramiento del Presidente de la Asociación de Futbol no Amateur de Manabí, señor Luis Fernández Cevallos. (...) Declarar la nulidad de todos los actos y contratos emanados y suscritos por el Presidente de la Asociación de Futbol no amateur de Manabí (...)".*

b. Por la parte accionada en el proceso de origen la Federación Ecuatoriana de Fútbol FEF.

18. El 17 de mayo de 2021, la Federación Ecuatoriana de Fútbol FEF envió un escrito manifestando únicamente lo siguiente: *"solicito se me tenga por autorizado el siguiente correo electrónico: nsolines@fef.ec para las futuras notificaciones conforme lo resuelto en la Resolución No. 005- CCE-PLE-2020".*

c. Por la autoridad judicial accionada la Unidad Judicial Civil del cantón Manta, provincia de Manabí.

19. La Unidad Judicial Civil del cantón Manta, provincia de Manabí no envió el informe argumentado conforme al artículo 162 numeral 2 de la LOGJCC, solicitado a través de auto de 11 de mayo de 2021.

V. Análisis del caso

20. El accionante en su demanda de acción de incumplimiento solicita como pretensión que se ejecute la decisión dictada por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí el 17 de abril de 2015. Al respecto, este Organismo observa que el acto procesal que se persigue su cumplimiento no es una sentencia sino un auto dictado dentro de un proceso de medidas cautelares constitucionales autónomas.

21. Previo analizar si se ha dado cumplimiento al auto de 17 abril de 2015 que concedió medidas cautelares, a esta Corte Constitucional le corresponde pronunciarse si el auto impugnado es objeto de la acción de incumplimiento.

22. Este Organismo ha manifestado que el auto de medidas cautelares constitucionales autónomas no es una sentencia ni un dictamen constitucional porque la naturaleza de la medida cautelar es provisional y revocable. La acción de medida cautelar no es una garantía de conocimiento, por lo tanto no genera efectos de cosa juzgada[3].

23. En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha manifestado a través de diversos fallos que, por regla general, los jueces competentes para hacer ejecutar las medidas cautelares son los jueces de primera instancia, pues ellos tienen la responsabilidad de garantizar la ejecución de medidas cautelares. De tal forma que la Corte no puede interferir en decisiones o competencias que son de competencia de los jueces quienes conocen y resuelven las medidas cautelares constitucionales autónomas.

24. Como excepción al criterio jurisprudencial señalado en los párrafos previos, la Corte Constitucional determinó a través de la sentencia No. 65-12-IS/20[4], que también existe la posibilidad de que este Organismo conozca y resuelva por el fondo acciones de incumplimiento respecto de autos expedidos en medidas cautelares constitucionales por jueces de instancias en casos en los que el incumplimiento de estas decisiones, generen un gravamen irreparable. Además que se resolverá el fondo cuando existan decisiones contradictorias.

25. Por lo expuesto, esta Corte considera que la acción de incumplimiento presentada por el accionante es improcedente. Además, este Organismo no advierte que el auto que se persigue su cumplimiento genere un gravamen irreparable en razón a que el accionante disponía de los mecanismos previstos en el estatuto y reglamento de la Asociación de Fútbol de Manabí para hacer efectiva sus pretensiones[5]. Además porque este Organismo no observa que existan decisiones contradictorias.

---

[3] Corte Constitucional sentencia No. 61-12-IS/19, en el párrafo 26 manifestó que *"En el caso in examine, se acusa el incumplimiento de un auto resolutorio dentro de un proceso de medidas cautelares autónomas, que, en sentido estricto, no es una sentencia ni un dictamen constitucional pues no tiene por objeto la declaración de vulneraciones a derechos constitucionales ni la declaratoria de inconstitucionalidades ni tampoco ordenar medidas de reparación más bien su naturaleza es ser provisionales, revocables, no son una acción o garantía de conocimiento ni constituyen juzgamiento ni generan efectos de cosa juzgada; por lo que, en principio, la decisión cuyo incumplimiento se acusa no puede ser objeto de una acción de incumplimiento de sentencia."*.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 65-12-IS/20. En el párrafo 44 se señaló: *"Sin perjuicio de que esta Corte determinó que la ejecución de una medida cautelar o decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas pueden ser objeto de la acción de incumplimiento de sentencias cuando nos encontremos ante decisiones contradictorias; esta Corte considera que también en casos de gravamen irreparable, podría pronunciarse sobre el incumplimiento de una medida cautelar o de autos emitidos en dichos procesos"*.

[5] Petición a la Comisión Disciplinaria de la Asociación de Fútbol No Amateur de Manabí y recurso de apelación a la Comisión de Apelaciones de la Asociación de Fútbol No Amateur de Manabí.

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. Rechazar por improcedente la acción de incumplimiento propuesta por el señor Roberth Iván Cevallos Sornoza.

2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.10 10:02:24 -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 siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 02 de junio de 2021; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, 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

SENTENCIA No. 24-16-IS/21

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), formulo mi voto concurrente a la sentencia No. 24-16-IS/21, aprobada en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 2 de junio de 2021.

2. Como he señalado en votos salvados anteriores y sintetizaré más adelante, no estoy de acuerdo con la regla jurisprudencial adoptada por la mayoría de esta Corte que establece que las resoluciones de medidas cautelares no son objeto de la acción de incumplimiento. Respecto de esta posición, he formulado votos salvados en distintas ocasiones en los que he explicado los fundamentos por los que considero que las resoluciones de medidas cautelares sí deben ser objeto de la acción de incumplimiento. Sin embargo, el criterio mayoritario de la Corte Constitucional es el contrario y tal criterio ha sido objeto ya de múltiples decisiones que lo reafirman; es decir, este es el derecho vigente y vinculante para mí como jueza constitucional.

3. Ante dicha situación, he decidido respetar y acoger el criterio vinculante de la mayoría y, en consecuencia, cuando se trate de casos similares a los que se examinaron en los precedentes que se refieren a la improcedencia de la acción de incumplimiento respecto de resoluciones de medidas cautelares, votaré a favor como un reconocimiento del carácter vinculante de dicha decisión. Sin embargo, cuando existan casos particulares que me permitan seguir evidenciando nuevas razones por las que mantengo mi convencimiento de que el precedente es erróneo, lo evidenciaré así salvando mi voto en cada caso.

4. Con este objetivo en mente, construiré este voto concurrente en tres partes: (i) iniciaré con una explicación sobre el rol y la importancia que, desde mi punto de vista, los votos minoritarios tienen en un cuerpo judicial colegiado y de cierre como la Corte Constitucional; luego, (ii) describiré las razones principales que justifican mi oposición al criterio de mayoría; y, finalmente, (iii) expondré las razones institucionales por las que considero que resulta adecuado respetar las decisiones que toma la mayoría, por sobre mis discrepancias personales.

1.1. Valor de los votos minoritarios en una alta corte

5. No todas las altas cortes otorgan a los jueces y juezas la posibilidad de formular votos separados expresando públicamente las razones por las que concurren o disienten de la decisión. En algunos sistemas no se permite que jueces y juezas expresen nominalmente sus concurrencias y disidencias porque, entre otros, se considera que el privilegiar la opinión colegiada favorece la legitimidad de las decisiones y desincentiva la excesiva personalización de las posiciones de los miembros de un tribunal[1]. Ciertamente, el que una alta Corte pueda hablar con voz unánime tiene sus beneficios. Sin embargo, considero que existen múltiples razones que evidencian la importancia de que se conozcan los votos individuales –sean estos concurrentes, salvados o razonados– en un cuerpo colegiado que actúa como órgano de cierre del sistema de justicia, cuyas decisiones no son revisables.

6. La capacidad de disentir, concurrir y razonar los votos en un cuerpo colegiado como la Corte Constitucional, asegura que el Organismo genere sus decisiones de acuerdo con los principios y valores democráticos. Los votos individuales favorecen una mayor transparencia, participación y deliberación y, ante todo, permiten que los destinatarios de las decisiones puedan ser partícipes de este proceso de deliberación y construcción de la jurisprudencia constitucional. Como he argumentado antes[2], la Corte Constitucional es un órgano no representativo y contramayoritario por definición, por lo que todo mecanismo que sirva para reducir el déficit democrático es beneficioso. Desde esta perspectiva, los votos que se separan del criterio de mayoría sirven como evidencia del proceso deliberativo de toma de decisiones, inyectando así un elemento democrático a un Organismo que a menudo se percibe como distante y cuyo proceso de toma de decisiones con frecuencia resulta ajeno.

7. El propio proceso de toma de decisiones se beneficia de las opiniones separadas, que sirven como un estímulo para redactar decisiones más sólidas, así como para fortalecer, aclarar o cuestionar las opiniones de la mayoría. Además, la presencia de opiniones disidentes en un órgano colegiado da cuenta de la integridad de su proceso de toma de decisiones, de la seriedad de sus discusiones y de la independencia interna con la que sus miembros desempeñan sus funciones. Una justicia constitucional coartada por otro poder del Estado difícilmente requerirá de mecanismos para ventilar sus desacuerdos.

8. La existencia de discrepancias en una Corte Constitucional no debe percibirse como algo negativo o perjudicial, sino como una expresión de la diversidad de la composición del Organismo. Los votos particulares evidencian que un juez o jueza

[1] Tradicionalmente, esta fue la postura adoptada en países de tradición civilista como Italia y Francia en donde se adoptaba la decisión *per curiam*. En este modelo, el razonamiento que sirve de fundamento al fallo se presenta como razonamiento "del tribunal", sin que se hagan públicas ni la autoría de la redacción, ni las posiciones mantenidas por los jueces en el trámite de la votación final. Actualmente este es el caso, por ejemplo, en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

[2] Véase los votos salvados que presenté respecto de las sentencias 14-11-IN/20 de 22 de enero de 2020 y 35-12-IN/20 de 16 de junio de 2020.

se toma en serio los desacuerdos, y que la Corte respeta la pluralidad de ideas y criterios. Es inevitable que existan diferencias en el análisis jurídico de casos complejos, por lo que la posibilidad de disentir o concurrir eleva la calidad de la argumentación jurídica y, en consecuencia, la calidad de las decisiones de la Corte. Si un juez o jueza constitucional considera que la mayoría se ha equivocado, debe tener la posibilidad de expresar su disenso no como una manera de desahogar su sentir sino como un método para promover el debate sobre cuestiones jurídicas que en un futuro pueden ser reconsideradas.

9. Los votos salvados juegan un rol fundamental al permitir a los jueces y juezas aportar con formas alternativas de comprender el derecho que sirvan para cuestionar y desarrollar la jurisprudencia de la Corte, permitiendo que esta avance con el tiempo. Las voces minoritarias también aportan a la construcción de la jurisprudencia constitucional. La capacidad de disentir permite exponer nuevas ideas y criticar viejas verdades incuestionables, exponiéndolas al escrutinio y consideración tanto dentro como fuera de la Corte. Por lo tanto, los votos salvados facilitan el desarrollo de la jurisprudencia y abren caminos para el cambio de líneas jurisprudenciales. Como señaló en 1928 el juez de la Corte Suprema de Estados Unidos Charles Hughes, "…*un disenso en un tribunal de última instancia es una apelación al espíritu inquietante de la ley, a la inteligencia de un día futuro, cuando una decisión posterior pueda corregir el error en que el disidente cree que el tribunal de mayoría ha incurrido*"[3].

10. El fenómeno del cambio jurisprudencial motivado por los votos particulares es frecuente en altas cortes, así como en la mayoría de los tribunales internacionales[4]. En el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un ejemplo muy claro es el desarrollo jurisprudencial que culminó con la justiciabilidad directa ante dicha Corte de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la sentencia *Lagos del Campo vs. Perú* en el año 2017. Este puede reconstruirse a través de los diversos votos particulares que en sentencias anteriores presentaron jueces como Sergio García Ramírez[5], Augusto Cançado Trindade[6] y Eduardo Ferrer Mac-Gregor[7], a los que poco a poco se sumaron otros jueces como Roberto Caldas[8] hasta

[3] Traducción propia. Hughes (1928). *Columbia University Lectures*, Supreme Court of the United States, p. 68; citado en Lashley, J. & Rava, P. B. (1942). "The Supreme Court Dissents". *Washington University Law Review*, 28, 191.

[4] Así, la posibilidad de emitir votos disidentes está reconocida en los estatutos de los principales tribunales internacionales del mundo, véase el artículo 57 del estatuto de la Corte Internacional de Justicia; artículo 83 numeral 4 del estatuto de la Corte Penal Internacional; numeral 5 de la Regla 60 de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; y, artículo 52 numeral 2 del Reglamento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

[5] Entre otros, véase los votos razonados del Juez García Ramírez a las sentencias de los casos Caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú de 5 de marzo de 2003 y Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") de 1 de julio de 2009.

[6] Entre otros, véase el votos razonados del Juez Augusto Cançado Trindade a las sentencias de los casos Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú de 24 de noviembre de 2006.

[7] Entre otros, véase los votos concurrentes del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor en las sentencias de los casos Suárez Peralta vs. Ecuador de 21 de mayo de 2013; Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador de 1 de

convertirse en la decisión de mayoría. Así como también puede verse el dialogo con la posición contraria expresada en los votos separados de jueces como Humberto Sierra Porto[9], Alberto Pérez Pérez[10] y Eduardo Vio Grossi[11] antes y después de la emisión de la sentencia *Lagos del Campo vs. Perú*.

11. En el caso de esta Corte Constitucional, los votos particulares han coadyuvado al desarrollo, por ejemplo, de la jurisprudencia relativa al derecho al doble conforme en materia penal. El voto salvado del caso 1486-14-EP/20 argumentó que los estándares internacionales de derechos humanos exigían que, en materia penal, la garantía del procesado de recurrir el fallo condenatorio incluya el derecho al doble conforme, entendido como el derecho a una revisión íntegra del fallo. Las discusiones en ese y otros casos posteriores llevaron a que esta postura se convierta en mayoritaria en la sentencia 987-15-EP/20[12], modificando la línea jurisprudencial de la Corte, pero contando con cuatro opiniones concurrentes separadas. Esta posición se consolidó en la sentencia 1989-17-EP/21[13] y sumo más adherencias en la sentencia 151-15-EP/21.

12. La posibilidad de emitir votos salvados permite además que ciertos cambios en la línea jurisprudencial se generen de una manera más abierta. En ausencia de estos votos, el cambio puede ser más abrupto y puede permitir que las Cortes se alejen de

septiembre de 2015 (con adhesión de los jueces Roberto Caldas y Manuel Ventura Robles); Chinchilla Sandoval y otros vs. Guatemala de 29 de febrero de 2016; y, I.V. vs. Bolivia de 30 de noviembre de 2016.

[8] Véase el primer píe de página del voto concurrente de los jueces Caldas y Ferrer Mac-Gregor en el caso Canales Huapaya y otros vs. Perú de 24 de Junio de 2015: "*El presente Voto Conjunto se basa en la estructura argumentativa sobre la justiciabilidad directa del derecho a la salud desarrollada en el Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la Sentencia* (...) *del Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador, de 21 de mayo de 2013.* ***El Vicepresidente de la Corte Interamericana, Juez Roberto F. Caldas, considera que los argumentos presentados por el Juez Ferrer Mac-Gregor en aquella ocasión le resultan persuasivos para impulsar la evolución de la jurisprudencia de la Corte en este tema y por ello se suma a dicha postura, la cual es complementada con argumentos adicionales en algunos segmentos del presente Voto***". (énfasis añadido).

[9] Véase voto concurrente del Juez Humberto Sierra Porto a la sentencia del caso Gonzales Lluy y Otros vs. Ecuador de 1 de septiembre de 2015 y los votos parcialmente disidentes a las sentencias de los casos Lagos del Campo vs. Perú de 31 de agosto de 2017 y San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela de 2018.

[10] Véase voto concurrente del Juez Alberto Pérez Pérez a la sentencia del caso Gonzales Lluy y Otros vs. Ecuador de 1 de septiembre de 2015 y el voto parcialmente disidente a la sentencia caso Lagos del Campo vs. Perú de 31 de agosto de 2017.

[11] Véase los votos parcialmente disidentes del Juez Eduardo Vio Grossi a las sentencias de los casos Lagos del Campo vs. Perú de 31 de agosto de 2017 y San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela de 2018.

[12] En la sentencia No. 987-15-EP/20, la Corte Constitucional acogió las disposiciones establecidas en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad y reconoció que "[…] *en materia penal la garantía del procesado de recurrir el fallo condenatorio implica el derecho al doble conforme*". Además, señaló que el derecho al doble conforme *"[…] se encuentra instrumentalizado a través del artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución que reconoce, en términos generales, el derecho a recurrir*".

[13] En la sentencia No. 1989-17-EP/21, la Corte determinó que el derecho al doble conforme en materia penal "[…] *constituye una garantía que tiene la persona condenada para que su sentencia condenatoria pueda ser confirmada en dos instancias judiciales*".

precedentes de manera subrepticia, sin que haya existido un proceso que advierta de las razones de los desacuerdos.

13. En definitiva, estoy convencida de que los beneficios que los votos particulares aportan a un organismo como la Corte Constitucional exceden a sus riesgos. Con estos fines en mente, he emitido una serie de votos salvados en los que he expuesto por qué considero que las resoluciones de medidas cautelares deben ser objeto de acción de incumplimiento, las cuales sintetizo a continuación.

1.2. Razones por las que considero que el precedente que excluye a las medidas cautelares de la acción de incumplimiento es erróneo

14. En la sentencia de mayoría No. 24-16-IS/21, la Corte Constitucional negó la acción con fundamento en la aplicación de los precedentes de las sentencias No. 61-12-IS/19[14] y 65-12-IS/20[15]. En lo principal, estos precedentes[16] establecen que las resoluciones de medidas cautelares no son objeto de la acción de incumplimiento exceptuando dos situaciones (1) cuando existan resoluciones de medidas cautelares contradictorias o (2) cuando el presunto incumplimiento genere un gravamen irreparable. El fundamento expuesto para esta regla puede expresarse así:

1. Las medidas cautelares son provisionales y revocables, por ende, a diferencia de las sentencias y dictámenes constitucionales, no son decisiones definitivas ni generan efecto de cosa juzgada.

[14] Esta sentencia se aprobó en sesión del Pleno de 23 de octubre de 2019, a la cual no asistí por encontrarme en comisión de servicios. En consecuencia, no fui parte de la deliberación y no consigne un voto a favor o en contra de esta decisión.

[15] Esta sentencia se aprobó en sesión del Pleno de 12 de agosto de 2020, y contó con mi voto favorable en la medida en que consideré que la excepción de gravamen irreparable sería útil para alejarnos del precedente de la sentencia No. 61-12-IS/19. Sin embargo, por las razones que expuse en ese voto salvado, mantuve mi desacuerdo con la forma en que se continuó aplicando el precedente de la sentencia No. 65-12-IS/20.

[16] Según lo señaló la Corte en la sentencia 109-11-IS/20, "Existen varios tipos de fuente del Derecho de origen judicial. Una de ellas es el precedente judicial en sentido estricto. (…) Dicho precedente judicial en sentido estricto está conectado íntimamente con la motivación de las decisiones judiciales. Según la Constitución (artículo 76 núm. 7 letra l), toda decisión judicial debe tener una motivación; dentro de esta, sin embargo, cabe distinguir la *ratio decidendi*, o sea, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido (las demás consideraciones contenidas en la motivación suelen denominarse *obiter dicta*). Y, dentro de la *ratio decidendi*, cabe todavía identificar su núcleo, es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla). 24. Ahora bien, **cuando dicha regla no es tomada por el decisor –sin más– del sistema jurídico preestablecido** (que incluye las leyes, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las normas de origen jurisprudencial, etc.), **sino que, más bien, es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto, estamos ante una regla de precedente**". (énfasis añadido).

2. Al no ser decisiones definitivas, mal haría la Corte en verificar el cumplimiento de una medida cuya vigencia depende de la decisión de las y los jueces constitucionales ordinarios.

3. En consecuencia, no procede la acción de incumplimiento respecto de resoluciones de medidas cautelares.

15. Sintetizando los votos salvados que he emitido al respecto[17], las razones por las que considero que este precedente es erróneo y resulta perjudicial para la efectiva vigencia de los derechos constitucionales son las siguientes:

1. El precedente limita injustificadamente el acceso a la acción de incumplimiento respecto de resoluciones de medidas cautelares constitucionales autónomas:

La distinción entre decisiones constitucionales definitivas y no definitivas es innecesaria e impertinente en el marco de la acción de incumplimiento, puesto que tanto las sentencias y dictámenes como las resoluciones de medidas cautelares pueden incumplirse de forma total, parcial o defectuosa, independientemente de su naturaleza temporal o permanente.

El artículo 30 de la LOGJCC claramente señala que el incumplimiento de las medidas cautelares será sancionado "*de la misma manera que en los casos de incumplimiento de la sentencia en las garantías jurisdiccionales constitucionales*". Si uno de los principales mecanismos para sancionar dicho incumplimiento es justamente la acción de incumplimiento, no es razonable que la Corte distinga donde el legislador no lo hizo.

2. El precedente restringe el derecho a la tutela judicial efectiva de las y los beneficiarios de las medidas:

La acción de incumplimiento constituye uno de los principales mecanismos de la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas[18]. Si el fin de esta acción es precautelar el cumplimiento de las decisiones constitucionales, la distinción entre decisiones definitivas y provisionales no es relevante, y termina por restringir el derecho a la tutela judicial efectiva de las y los beneficiarios de las medidas cautelares.

Lejos de coadyuvar al cumplimiento de las medidas cautelares autónomas, el precedente envía el mensaje a jueces, juezas y sujetos obligados de que no existen consecuencias frente al incumplimiento de la decisión. En la práctica, la violación del derecho que se buscaba prevenir o evitar a través de las medidas

[17] Véase los votos salvados emitidos en las sentencias 22-13-IS/20 de 9 de diciembre de 2020 y 35-14-IS/21 de 8 de enero de 2021.
[18] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 29-20-IS/20, 01 de abril de 2020, párr. 67.

cautelares, posiblemente ocurrirá y las y los beneficiarios de las medidas estarán obligados a activar otras vías, esta vez para exigir mecanismos de reparación integral. Así, el precedente disminuye la capacidad de las medidas cautelares de tener eficacia práctica.

Las medidas cautelares juegan un rol fundamental para prevenir la vulneración de derechos y su incumplimiento debe ser sancionado de la misma forma que cualquier otra decisión constitucional. En lugar de auto restringirse injustificadamente, la Corte debería garantizar que, ante el incumplimiento de cualquier decisión constitucional, se puedan adoptar todos los mecanismos necesarios para exigir su cumplimiento integral e incluso aplicar los mecanismos correctivos del artículo 86 numeral 4 de la Constitución.

3. Las excepciones contienen evidentes falencias que confirman la incorrección de la regla general:

La jurisprudencia mayoritaria de la Corte ha establecido que, excepcionalmente, procede la acción de incumplimiento respecto a resoluciones de medidas cautelares en dos supuestos: (1) cuando existan resoluciones de medidas cautelares contradictorias o (2) cuando el presunto incumplimiento genere un gravamen irreparable.

En relación con el primer supuesto (1), no considero que este sea propiamente una excepción, puesto que dirimir los conflictos de sentencias constitucionales contradictorias es una facultad de la Corte dentro de la acción de incumplimiento reconocida por la jurisprudencia desde el caso INDULAC de 2010[19].

El segundo supuesto (2) resulta más problemático. Si el fundamento principal del precedente que he cuestionado es que las medidas cautelares son siempre revocables, la excepción de gravamen irreparable es completamente ilusoria.

Si se sostiene que el gravamen lo genera la medida cautelar, según la mayoría esta es siempre revocable y por ende el gravamen no puede ser nunca irreparable. Si, por otro lado, se sostiene que el incumplimiento de las medidas es lo que genera un gravamen irreparable, este incumplimiento generaría una consecuente vulneración de derechos, por lo que las y los beneficiarios podrían siempre presentar, por ejemplo, una acción de protección o la garantía jurisdiccional que corresponda; lo cual, bajo el razonamiento del precedente emitido en sentencias de mayoría, ya no generaría un gravamen irreparable y sería razón suficiente para rechazar la acción de incumplimiento por falta de objeto.

[19] Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia No. 001-10-PJO-CC de 22 de diciembre de 2010.

Adicionalmente, si una medida cautelar efectivamente generó un gravamen irreparable, no tiene sentido que la Corte sostenga que debe conocer dicha situación a través de la acción de incumplimiento, acción destinada a garantizar el cumplimiento de la decisión. Como he sostenido en un voto reciente[20], sí pueden ocurrir situaciones en las que una medida cautelar genere un gravamen irreparable[21] pero, lógicamente, la acción adecuada para que la Corte evalúe esto es la acción que tiene como objeto la protección de derechos constitucionales –la acción extraordinaria de protección[22]– y no la acción de destinada a garantizar el cumplimiento de las decisiones constitucionales.

Finalmente, aun si se aceptara como válida la tesis de mayoría respecto a esta excepción, esta igualmente no está siendo aplicada en la práctica jurisprudencial de la Corte. Los votos salvados emitidos por el juez Herrería en los casos 35-14-IS/21 y 61-13-IS/21 evidencian que, aun cuando bajo los parámetros de la opinión de la mayoría la excepción de gravamen irreparable debería ser procedente, la Corte de todas formas no la aplica y rechaza de plano las acciones de incumplimiento respecto de medidas cautelares.

16. Por todo lo antes expuesto, considero que el precedente que excluye a las resoluciones de medidas cautelares de la acción de incumplimiento es erróneo y anhelo a que esta o una conformación futura de la Corte pueda revisarlo y evaluar su conveniencia. Para este fin, cuando nuevos casos me permitan desarrollar razones adicionales que justifican la imperiosa necesidad de modificar el precedente, continuaré evidenciándolo así a través de mis votos particulares.

17. Sin embargo, mientras eso no ocurra, considero que existen razones institucionales importantes para acogerme al criterio de la mayoría y respetar el precedente, como paso a explicar.

1.3. Fuerza vinculante del precedente de mayoría

18. En este voto he desarrollado por qué considero que, como jueces constitucionales, tenemos un derecho a emitir opiniones distintas al criterio de mayoría y los enormes beneficios que este ejercicio trae para un órgano colegiado como la Corte Constitucional. Ahora bien, los jueces constitucionales debemos mostrar independencia incluso respecto de nosotros mismos. Nuestro principal deber es ser fieles a la Constitución así como al precedente constitucional, reconociendo la

[20] Ver el voto salvado emitido en relación a la sentencia 951-16-EP/21 de 28 de abril de 2021.
[21] En dicho voto, sostuve que la medida cautelar en cuestión generó un gravamen irreparable porque (1) desnaturalizó la medida, vulnerando la seguridad jurídica; y, (2) los juzgadores de segunda instancia impusieron una serie de trabas irrazonables al ejercicio de la apelación a la negativa de revocatoria de las medidas, negando la eficacia práctica del único medio procesal adecuado para reparar la vulneración identificada. Verificándose así los dos elementos necesarios para la procedencia de la excepción de gravamen irreparable.
[22] Véase las sentencias 052-11-SEP-CC de 15 de diciembre de 2011 y 128-14-SEP-CC de 10 de septiembre de 2014.

fuerza vinculante de las sentencias de la Corte, incluso por sobre ciertas convicciones personales o posiciones académicas.

19. Como jueces debemos ser prudentes, incluso, al momento de ejercer nuestro derecho de salvar los votos. Esa prudencia debe llevarnos a no abusar de las disidencias al punto de que la defensa de nuestras posiciones pese más que el ánimo de encontrar consensos y aportar con soluciones colectivas. Ante todo, debemos reconocer que lo expresado en un voto separado puede tener valor persuasivo, mientras que el criterio de la mayoría es el que se convierte en precedente vinculante para esta y las futuras conformaciones de la Corte[23]. Individualmente, las y los jueces de la Corte con frecuencia estamos en desacuerdo con los precedentes que emite la mayoría. Si cada vez que nos encontramos en la minoría decidimos aferrarnos a mantener nuestro criterio individual y votamos en contra de toda sentencia o dictamen que mantenga la posición mayoritaria, nuestra posición podría convertirse en un obstáculo para la labor del Organismo, además de debilitar la percepción de obligatoriedad del precedente de mayoría.

20. Por ejemplo, en los casos en los que el precedente sea aplicable y yo cumpla el rol de jueza ponente, insistir en mi posición minoritaria solo derivaría en resorteos innecesarios que dupliquen la cantidad de recursos humanos e institucionales que se requieren para resolver el caso, recursos que hoy por hoy son muy escasos.

21. Por ello, una vez expresadas las razones de mi disidencia, cuando existan decisiones reiteradas que confirmen la opinión de mayoría, considero que lo más adecuado para el bienestar institucional del Organismo es reconocer el carácter vinculante de dicho precedente y acogerme a este criterio, a menos que el caso concreto permita desarrollar nuevas razones para continuar abriendo el camino hacia un necesario cambio jurisprudencial en esta materia.

22. En definitiva, como señalé al inicio de este voto, las opiniones distintas a la mayoría fortalecen el debate democrático y la deliberación, evidencian la independencia interna de la Corte y desarrollan formas alternativas de comprender el derecho que sirven para cuestionar la jurisprudencia de la Corte, favoreciendo con el tiempo el desarrollo jurisprudencial. Anhelo que las razones que he expuesto para sostener que las resoluciones de medidas cautelares sí deben ser objeto de la acción de incumplimiento sirvan en el futuro para que la jurisprudencia de la Corte dé un giro en ese sentido. Mientras tanto, y a pesar de mi desacuerdo, considero que el ser coherente con mi interpretación del derecho vigente no puede llevarme a desconocer que la opinión de la mayoría constituye el derecho vigente y, como tal, es vinculante

[23] Constitución, artículos 436 numerales 1 y 6. De acuerdo a la sentencia 1035-12-EP/20, la "*hetero-vinculatoriedad* [del precedente] *significa que el fundamento (centralmente, la ratio decidendi) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal obliga a otros jueces del mismo tribunal que, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo. Tal vinculación por los precedentes horizontales se verifica, por ejemplo, en la Corte Constitucional, cuyas decisiones vinculan a sus futuros integrantes*".

para mí como jueza constitucional. Por las razones expuestas, he optado por acogerme a la posición mayoritaria.

DANIELA SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.06.10 10:43:52 -05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 24-16-IS, fue presentado en Secretaría General el 07 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 12:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 24-16-IS/21

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría

1. Me permito salvar el voto en la Sentencia N. 24-16-IS/21, con ponencia del juez Agustín Grijalva Jiménez, por las razones que expongo a continuación en tres acápites: i) introducción y contextualización; ii) análisis jurídico sobre el alcance de la acción; iii) análisis del caso.

i) Introducción y contextualización

2. La acción de incumplimiento cabe para toda decisión en garantías constitucionales. Las medidas cautelares son una garantía. El hecho de que la forma jurídica sea un auto resolutorio y no una sentencia no es razón suficiente para que la Corte no pueda conocer un incumplimiento de medida cautelar. Esta ha sido mi posición desde que la Corte consideró, como regla, que no cabía esta acción para medidas cautelares. La forma de manifestar mi desacuerdo ha sido mediante la argumentación en votos salvados y la propuesta de un proyecto para revertir el precedente.

3. Este caso que aprobó la Corte fue un caso en el que, originalmente, estuve como juez ponente. Desde esa posición realicé un proyecto en el que se intentó persuadir para superar el precedente que me parecía restrictivo. El caso no obtuvo los votos necesarios, se sorteó nuevamente y correspondió al juez Grijalva hacer el proyecto que se convirtió en sentencia.

4. Los precedentes son una fuente de derecho y obligan tanto a los jueces y las juezas como en todos los ámbitos donde fueren aplicables. Un juez o jueza que no está conforme con un precedente puede salvar un voto e intentar hacer un proyecto para procurar tener respaldo mayoritario y superar el precedente. Este intento se hizo y no se logró.

5. Cuando un precedente se aplica de forma reiterada y consistente, se debe confirmar el criterio al mayoritario si no hubiere razones suficientes para oponerse.

6. A pesar de lo dicho, en el caso me corresponde salvar el voto para ser consecuente con las razones que se expusieron en el proyecto que no fue aprobado.

7. En este voto, entonces, expongo los argumentos esgrimidos para superar el precedente y desestimar la causa.

ii) Análisis jurídico sobre el alcance de la acción

8. Las medidas cautelares se encuentran reconocidas en la Constitución y forman parte de las garantías jurisdiccionales.[1] Según la Constitución:

> *Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.*[2]

9. Las medidas cautelares tienen un carácter cautelar, cuando preservan temporalmente una situación jurídica, y tutelar, cuando impiden o interrumpen una vulneración de derechos.[3]

10. A diferencia del resto de garantías jurisdiccionales, el presupuesto de las medidas cautelares es que la violación de derechos no se ha consumado.

11. En el espectro temporal, la Constitución ha previsto garantías para los derechos antes de que se produzca la violación, mientras se produce la violación y cuando se ha consumado la violación. Para los dos primeros momentos la Constitución ha previsto las medidas cautelares y para el momento tercero el resto de garantías jurisdiccionales.

12. Desde la perspectiva de la protección de derechos, las resoluciones que se tomen para proteger derechos tienen que ser cumplidas cabal y oportunamente. Si no se cumplen las resoluciones, por razones ajenas al juzgador que las ha emitido o porque el juzgador no ha tomado las medidas apropiadas para ejecutar lo resuelto, la Constitución ha previsto una competencia, que es una especie de garantía de la garantía, para "*[c]onocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.*[4]

13. La Constitución, cuando establece la acción de incumplimiento, menciona expresamente "*sentencias y dictámenes constitucionales*". Si se hace una interpretación restrictiva y semántica de las palabras, se podría considerar que una medida cautelar no es propiamente una sentencia ni un dictamen.

14. En este sentido, la Corte ha establecido que, por lo general, los autos resolutorios de medidas cautelares autónomas no son objeto de acción de incumplimiento[5], salvo cuando existen decisiones contradictorias o gravamen irreparable.[6]

15. El precedente jurisprudencial excluye la acción de incumplimiento para la protección de derechos cuando son amenazados o cuando están siendo vulnerados.

---

[1] Constitución, Capítulo tercero, Sección primera.
[2] Constitución, artículo 87.
[3] Corte Constitucional, sentencia N. 16-16-JC/20, párrafo 36 y 37.
[4] Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), artículos 162 al 165.
[5] Corte Constitucional, sentencia No. 61-13-IS/21, párrafo 16.
[6] Corte Constitucional, sentencia No. 61-12-IS/19, párrafo 28.

16. La Constitución establece el mandato de ampliar progresivamente los derechos: *"[e]l contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, jurisprudencia y las políticas públicas… Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de derechos."*[7]

17. El espíritu de la Constitución es que, mediante el sistema de garantías, se proteja todos los derechos y se obligue a todas las funciones del Estado en su garantía. En este sentido, se debe interpretar la Constitución para proteger, incluso, a los derechos en los tres momentos ante una vulneración: antes, durante y después de consumada la violación. En consecuencia, las palabras "*sentencias y dictámenes*" debe comprender los autos o resoluciones que se emitan cuando procedan las medidas cautelares.

18. Una medida cautelar planteada con sustento y de forma oportuna puede proteger efectivamente vulneraciones de derechos que provoquen daños irreparables, como por ejemplo la vida (por ejecución extrajudicial), la integridad física (por tortura) o la salud (por no vacunar cuando se tenía derecho). Impedir el control constitucional en este ámbito de protección de derechos, constituiría una restricción de las garantías.

19. La distinción de las decisiones constitucionales, para procedencia de la acción de incumplimiento, no se basa en si las decisiones son definitivas o no, sino en si se cumplen o si se incumplen de forma total, parcial, defectuosa o tardía.[8]

20. Por otro lado, el control de constitucionalidad de medidas cautelares permite a la Corte ejecutar medidas adecuadamente dispuestas o corregir usos inconvenientes o contrarios al derecho de las medidas cautelares.

21. Desde la perspectiva de la persona titular de derechos que ha contado con una medida cautelar que no ha sido ejecutada, la interpretación de la competencia constitucional sobre la acción de incumplimiento restringe su derecho a la tutela judicial efectiva.

22. Por todo lo dicho, las medidas cautelares no cumplidas son objeto de acción de incumplimiento.

iii) Análisis del caso

23. Corresponde a la Corte determinar si, en el caso, hubo cumplimiento y resolver, por el tiempo transcurrido, la forma de atender la provisionalidad de la medida cautelar.

24. En el caso, el auto resolutorio de medidas cautelares de 17 de abril de 2015 dispuso:

[7] Constitución, artículo 11 (8).
[8] Corte Constitucional, Voto salvado jueza Daniela Salazar Marín en la Sentencia N. 22-13-IS/20, párrafo 6.

> *[O]torga la medida cautelar de suspender de manera provisional la convocatoria de reinstalación de la Asamblea de la Asociación de Futbol de Manabí, prevista para el día de hoy, 17 de abril de 2015, a las 17:00. Comuníquese de manera urgente y por los medios más idóneos y en la dirección consignada en el libelo inicial, al Ing. LUIS CHIRIBOGA ACOSTA, en su calidad de Presidente de la Federación Ecuatoriana de Futbol y Presidente Ejecutivo de la misma y al señor PABLO VELEZ en calidad de Presidente encargado de la Asociación de Futbol de Manabí, en su respectivo despacho, con copia de esta resolución, para los fines de ley.*

25. La resolución de la jueza establece la suspensión de manera provisional la convocatoria de reinstalación de la asamblea general.

26. Sobre la disposición de suspender provisionalmente la convocatoria, el 17 de abril de 2015 se realizó la asamblea general para elegir el nuevo directorio de la AFNAM, la jueza conoció el hecho y, el 28 de abril, negó el pedido de revocatoria de la medida cautelar.[9]

27. La negativa de revocatoria de medida cautelar motivó la interposición de un recurso de apelación. La Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí rechazó y observó a la jueza para que haga cumplir su decisión conforme el artículo 34 de la LOGJCC:

> *La jueza o juez tiene la obligación de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares que ordene, para lo cual podrá delegar a la Defensoría del Pueblo o a cualquier otra institución estatal encargada de la protección de derechos, la supervisión de la ejecución de medidas cautelares.*[10]

28. La medida cautelar fue incumplida por la AFNAM y la FEF.

29. Por el tiempo transcurrido, corresponde (i) apreciar si la jueza se encontraba en una situación en la que no tenía la capacidad suficiente para ejecutar lo resuelto; (ii) atender la provisionalidad de la medida cautelar y verificar si el incumplimiento de las medidas amenaza a derechos o están provocando violación a derechos.

30. Respecto a la ejecución de lo resuelto, del expediente no se desprende información que justifique la imposibilidad de la jueza de ejecutar lo ordenado. Tampoco se

---

[9] Unidad Judicial Civil con sede en Manta, auto resolutorio de 28 de abril de 2015, considerando séptimo *"En este caso, tanto el accionado como los accionados han manifestado a manera de informe que la resolución dictada por la juzgadora con fecha 17 de abril de 2015, a efectos de suspender la reinstalación de la Asamblea para elegir el nuevo Directorio de la Asociación de Futbol no Amateur de Manabí, no fue cumplida, sino que se la llevó a efecto, aún sin la presencia del Presidente de dicha Asociación, quien se retiró acatando la mencionada Resolución, tal como consta en el folio 41. Es decir, que los llamados a cumplir la medida cautelar no lo hicieron, y en franco desconocimiento de las normas constitucionales y orgánicas ya citadas, decidieron continuar con la reinstalación de la asamblea, lo que les impide solicitar la revocatoria de la misma."*

[10] Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí, resolución de 2 de junio de 2015. En lo pertinente señala *"RESUELVE rechazar el Recurso de Apelación interpuesto, confirmando consecuentemente la resolución de la señora jueza subida en grado. La Sala observa a la señora Jueza A-quo por el incumplimiento a lo dispuesto en el Art.34 de la [LOGJCC]".*

desprenden cuestiones como injerencia o presión de grupos con poder económico, político o social, o que las medidas no eran ejecutables.

31. Con relación a la provisionalidad de la medida cautelar, la medida cautelar consistió en *"suspender provisionalmente"* la convocatoria a la asamblea general porque según el Estatuto de la AFNAM la FEF no tenía la competencia para convocarla.[11]

32. Al ser incumplida la medida cautelar, se consumó el hecho y procedía presentar una acción de protección o convertir de oficio la medida cautelar en acción de protección.

33. Por el tiempo transcurrido y por considerar que existen situaciones jurídicas consolidadas, no cabe disponer la ejecución de medidas cautelares sino considerar la actuación de la jueza en la causa.

34. La jueza no realizó acciones que conduzcan al cumplimiento integral de su decisión. Inobservó *"la responsabilidad de garantizar la ejecución de medidas cautelares."*[12] Pudo modificar o supervisar la medida cautelar,[13] *"sancionar el incumplimiento de medidas cautelares de la misma manera que en los casos de incumplimiento de sentencias en las garantías constitucionales",*[14] convertir la medida cautelar en una acción de conocimiento y, si fuera el caso, declarar la violación y reparar integralmente a la persona titular de derechos. Por esta razón, la Corte Constitucional debió concluir que la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en Manta inobservó sus obligaciones de ejecutar lo resuelto y de administrar eficazmente justicia constitucional.

35. Por lo expuesto, la acción de incumplimiento cabe para medidas cautelares y la Corte debió haber desestimado la acción de incumplimiento interpuesta.

RAMIRO FERNANDO AVILA SANTAMARIA

Firmado digitalmente por RAMIRO FERNANDO AVILA SANTAMARIA
Fecha: 2021.06.10 13:55:20 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

[11] Unidad Judicial Civil con sede en Manta, auto resolutorio de 17 de abril de 2015, considerando décimo segundo.
[12] Corte Constitucional, sentencia No. 61-12-IS/20, párrafo 27.
[13] LOGJCC, artículo 36 *"De manera excepcional y de considerarlo necesario, la jueza o juez podrán convocar a los involucrados a una audiencia para ordenar las medidas, modificarlas, supervisarlas o revocarlas"*.
[14] Corte Constitucional, sentencia No. 65-12-IS/20, párrafo 42.

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 24-16-IS, fue presentado en Secretaría General el 03 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 07:41; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0024-16-IS

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 14-16-IS/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 14-16-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza y acepta una acción de incumplimiento de sentencia constitucional de hábeas data, que dispuso la entrega de cierta información por parte de una Cooperativa. La Corte declara el incumplimiento parcial de dicha sentencia.

I. Antecedentes procesales

1. El 23 de mayo de 2016, los señores Marcelo Patricio Batallas Garcés y Ana del Rosario Durán Altamirano (en adelante "los accionantes"), presentaron ante la Corte Constitucional una demanda de acción de incumplimiento parcial de la sentencia dictada el 6 de noviembre de 2015 por el juez de la Unidad Judicial Especializada de Trabajo del cantón Quito, dentro del proceso de hábeas data No. 17371-2015-05577.[1]

2. Por medio de dicha sentencia, se aceptó parcialmente la acción de hábeas data propuesta por los accionantes, en contra de Gonzalo Vivero Loayza, en su calidad de gerente y representante legal de la Cooperativa de Ahorro y Crédito 29 de Octubre Ltda. (en adelante "la Cooperativa"). En la misma, se dispuso que: *"la parte accionada entregue en esta dependencia Judicial en el término de 8 días, una vez notificada la sentencia, las copias debidamente certificadas de los pedidos 1, 2, 3, 5, 7 y 8; en los otros pedidos se niega los mismos, ya que se refieren a peticiones de otra índole, que en primer lugar corresponde a otras instituciones, y en segundo lugar ya fueron contestada[s] por la parte accionada, y se aclara que se toma en cuenta para la entrega de la documentación lo establecido en el Art. 41 del Estatuto de la Cooperativa de Ahorro y Crédito 29 de Octubre Ltda."*

[1] En su demanda de hábeas data, los accionantes señalaron que en diciembre del año 2002 suscribieron con la Cooperativa de Ahorro y Crédito 29 de Octubre Cía. Ltda. dos pagarés para garantizar los créditos Nos. 6205386933 y 6205386926; y, que a pesar de los pagos parciales realizados, jamás se les entregó una liquidación formal de la deuda. Que en 2015 se les facilitó dos impresiones del documento Tabla de Pagos, en el cual consta -según expresan- que los referidos créditos se encuentran cancelados. Además, que por una presunta falta de información se realizaron varios pagos, por lo que solicitaron posteriormente al gerente general de la cooperativa la devolución inmediata de valores. Finalmente, que ante la falta de respuesta, presentaron un pedido dirigido al referido gerente general consistente en ocho documentos. Ante la falta de contestación y la insistencia por lo solicitado, presentaron acción de hábeas data.

3. En virtud del sorteo realizado por el Pleno del Organismo el 25 de mayo de 2016, correspondió el conocimiento de la causa al entonces juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien no realizó pronunciamiento ni diligencia alguna.

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

5. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante auto dictado el 1 de diciembre del 2020, por el cual solicitó informe motivado a la entidad demandada.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

III. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

7. Los accionantes demandan que la Corte declare el incumplimiento parcial de la sentencia dictada el 6 de noviembre de 2015, en cuanto no se habría cumplido con los pedidos 1, 2, 5 y 7, dispuestos en la referida sentencia.[2] Respecto al punto 1, expresan que se lo ha pretendido justificar mediante una liquidación practicada a partir de un

[2] Los pedidos cuyo incumplimiento se demanda y a los que hace referencia la sentencia en cuestión, son los expuestos en la demanda de hábeas data (fs. 9 a 13 del expediente de instancia), a saber: *"**1.** Un detalle pormenorizado y completo del estado de los créditos 6205386933 y 6205386926, incluyendo todos los abonos y realizados a la fecha; **2.** Una certificación en la que conste si referente a los créditos 6205386933 y 6205386926 existen medidas reales a favor de la Cooperativa de Ahorro y Crédito "29 de Octubre" Ltda. sobre bienes de propiedad de los comparecientes; […] **5.** Las certificaciones de cómo se reportó a la Superintendencia de Bancos los créditos castigados de cada año desde el 2002; […] **7.** Las notificaciones emitidas sobre la Cooperativa sobre las cuotas vencidas"*. La demanda de hábeas data expone como antecedente que, en diciembre del año 2002, los accionantes suscribieron con la Cooperativa dos pagarés para garantizar los créditos No. 6205386933 y 6205386926 de US$160,000.00 y 69,600.00, respectivamente, y que a pesar de los pagos parciales realizados, no se les entregó una liquidación formal de la deuda. Además, que, al haber realizado varios pagos, solicitaron la devolución inmediata de valores y ante la falta de respuesta, solicitaron la misma información que sería más adelante objeto del hábeas data.

informe pericial que no ha sido aprobado. En cuanto a los puntos 2, 5 y 7, expresan únicamente que no han sido cumplidos.

8. Que mediante escritos presentados con fecha 27 de noviembre de 2015, 14 enero y 24 de marzo de 2016, se señaló el incumplimiento por parte del accionado, solicitando al juez que disponga el inmediato cumplimiento de lo pendiente. Sin embargo, mediante auto del 28 de marzo de 2016, el juez resolvió negar por improcedente lo solicitado, manifestando que no es de competencia de su autoridad el conocer sobre el incumplimiento parcial de la sentencia, ni mucho menos declararlo.

9. A ello, señala que de acuerdo al artículo 163 de la LOGJCC, era obligatorio por parte del juez Richard Iván Buenaño Loja, el ejecutar la sentencia que dictó.

Informe de la Cooperativa de ahorro y crédito 29 de Octubre Ldta.

10. Mediante escrito presentado el 11 de diciembre del 2020, compareció Juan Alberto Ortiz Quevedo en calidad de gerente subrogante de la Cooperativa, manifestando únicamente lo siguiente: *"En relación a lo solicitado por su Autoridad; es preciso informar que mediante escrito de fecha vienes 18 de diciembre de 2015; mi representada cumplió con lo requerido por la autoridad, conforme justifico con las tres (3) fojas útiles agregadas al presente escrito"*.

11. Adjuntó para el efecto, copia de un escrito presentado el 18 de diciembre de 2015 ante la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo de Quito; una ficha informativa de directivos y representante legal de la Cooperativa, emitido por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; y, la parte pertinente del acta No. 030-2020 de la sesión del Consejo de Administración de la Cooperativa, por el cual se remueve del cargo de gerente general al Econ. Freddy Blas Gallegos y pasa a asumir por encargo dicha función Juan Alberto Ortiz.

Sobre el requerimiento de informe a la judicatura encargada de la ejecución de la sentencia

12. El 18 de diciembre de 2020, Marcia Córdova Díaz, en calidad de jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito, manifestó encontrarse a cargo del despacho del Dr. Richard Buenaño Loja desde el 1 de agosto de 2018. Luego de hacer un recuento del curso del proceso, expresa que desde el 3 de junio de 2016, fecha en que el juez Buenaño dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional, *"no ha existido ninguna actividad o diligencia dispuesta por parte del Juez anterior […] o de la suscrita Jueza hasta el día en el que se pone en [su] conocimiento, esto es, el 15 de diciembre de 2020 para dar contestación al oficio remitido por su Autoridad"*. Así también, añade que desde esa fecha las partes no han solicitado ninguna diligencia.

IV. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

13. La sentencia cuyo incumplimiento parcial se demanda es la dictada el 6 de noviembre de 2015 por el juez de la Unidad Judicial Especializada de Trabajo del cantón Quito, dentro del proceso de hábeas data No. 17371-2015-05577. A continuación, se transcribe el texto correspondiente a la parte resolutiva:

> *(...) se acepta parcialmente la acción Constitucional de HABEAS DATA, por cuanto se ha vulnerado los derechos establecidos en el Art. 52, y numeral 25 del Art. 66 de la Constitución de la República del Ecuador, y se dispone que la parte accionada entregue en esta dependencia Judicial en el término de 8 días, una vez notificada la sentencia, las copias debidamente certificadas de los pedidos 1, 2, 4, 5, 7 y 8; en los otros pedidos se niega los mismos, ya que se refieren a peticiones de otra índole, que en primer lugar corresponde a otras instituciones, y en segundo lugar ya fueron contestada[s] por la parte accionada, y se aclara que se toma en cuenta para la entrega de la documentación lo establecido en el Art. 41 del Estatuto de la Cooperativa de Ahorro y Crédito 29 de Octubre Ltda. CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE.-*

V. Análisis del caso

14. La Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, tiene entre otras competencias el *"Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales"*, esto como parte de la amplia esfera del control constitucional que esta Corte ejerce. En este sentido, cuando una sentencia de naturaleza constitucional no se haya cumplido de manera efectiva e integral, la Corte, a través de los mecanismos que la Constitución determina podrá ordenar y hacer ejecutar el cumplimiento de las sentencias emitidas en procesos de garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales y para ello adoptará todas las medidas que considere pertinentes. Ello, pues la Corte Constitucional se encuentra facultada para declarar el incumplimiento, sancionar a los responsables y a conminar las reparaciones del caso.

15. Corresponde en primer lugar identificar al destinatario responsable del cumplimiento de lo dispuesto en sentencia dictada el 6 de noviembre de 2015, por el juez de la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del cantón Quito, dentro de la acción de hábeas data No. 17371-2015-05577, el cual se aprecia de manera clara que es la Cooperativa de Ahorro y Crédito "29 de Octubre" Ltda. De igual manera, corresponde identificar a la autoridad judicial a cargo de la ejecución de la sentencia cuyo incumplimiento se demanda. En el presente caso, se observa que la autoridad judicial era el juez de la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del cantón Quito, Richard Iván Buenaño Loja.

16. Una vez identificada la entidad obligada al cumplimiento de la sentencia exigida, corresponde analizar las obligaciones a cumplirse, que en el presente caso se concretan en la entrega a la referida unidad judicial, de copias certificadas de seis tipos de documentación, a saber, los pedidos: 1) un detalle pormenorizado y completo del estado de los créditos 6205386933 y 6205386926, incluyendo todos los abonos y

realizados a la fecha; 2) una certificación en la que conste si referente a los créditos 6205386933 y 6205386926 existen medidas reales a favor de la Cooperativa de Ahorro y Crédito "29 de Octubre" Ltda. sobre bienes de propiedad de los comparecientes; 3) una certificación en la que conste si los créditos 6205386933 y 6205386926 se encuentran reportados a la Central de riesgos; y, de ser el caso, cuándo se los reportó y/o levantó; 5) las certificaciones de cómo se reportó a la Superintendencia de Bancos los créditos castigados de cada año desde el 2002; 7) las notificaciones emitidas sobre la Cooperativa sobre las cuotas vencidas; y, 8) el acta del comité de crédito donde conste el castigo por el vencimiento de la deuda. De aquellas, los accionantes alegaron que persistió el incumplimiento de la entrega de los referidos pedidos 1, 2, 5 y 7 de la demanda de hábeas data.

17. No obstante lo manifestado en el párrafo precedente, en razón de que una orden dispuesta en una sentencia no puede ser interpretada de manera aislada, sino más bien desde una lectura integral y sistémica de la parte decisoria de la sentencia en su conjunto, se aprecia que el juez de la causa manifestó además lo siguiente: "se aclara que se toma en cuenta para la entrega de la documentación lo establecido en el Art. 41 del Estatuto de la Cooperativa de Ahorro y Crédito 29 de Octubre Ltda". Es decir, para el cumplimiento de lo ordenado en sentencia de hábeas data, se tendría como condicionante obligatorio lo dispuesto en el artículo 41 del referido Estatuto, mismo que establece:

> *Artículo 41.- CONSERVACIÓN DE ARCHIVOS: La Cooperativa mantendrá, obligatoriamente, por un período mínimo de siete años contados a partir de la fecha de cierre del ejercicio, los archivos de la documentación contable que sustente los eventos económicos reflejados en sus estados financieros. La documentación sobre los antecedentes laborales de los empleados de la Cooperativa se mantendrá en archivo durante todo el tiempo que dure la relación laboral y hasta tres años después de terminada, de no haberse iniciado acción judicial contra la organización.*[3]

18. La Corte ha establecido que el objeto de la acción de incumplimiento es verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.[4] Identificada al detalle que ha sido la obligación dispuesta en la sentencia dictada el 6 de noviembre de 2015 dentro de la acción de hábeas data No. 17371-2015-05577, se procede a verificar si esta fue cumplida.

19. Respecto a estas obligaciones requeridas, la Cooperativa, en su informe remitido a esta Corte expresó que cumplió con todas ellas mediante escrito de 18 de diciembre de

[3] Sin perjuicio de dicha disposición, se considera la normativa relacionada a la luz del artículo 225 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I (R.O. Suplemento 332 de 12-sep-2014): *"Art. 225.- Archivo de la información. Las entidades del sistema financiero nacional mantendrán sus archivos contables físicos, incluyendo los respaldos respectivos, por el plazo de diez años contados a partir de la conclusión de la operación correspondiente y por quince años en el formato digital autorizado por las superintendencias. La información proporcionada por las entidades financieras y las copias y reproducciones certificadas expedidas por un funcionario autorizado de la entidad financiera tendrán similar valor probatorio que los documentos originales."*

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 29-20-IS/20, párr. 67.

2015.[5] En dicho escrito se reproducen las razones vertidas a su vez en el escrito del 19 de noviembre de 2015[6]. En ellos manifestó sobre los pedidos 1, 2, 5 y 7, lo siguiente:

19.1. Sobre el pedido 1: *"informo que para la determinación de la deuda y los abonos realizados por parte de los señores Batallas Durán, se parte de la liquidación realizada el 10 de enero de 2008, por [la] perito designada por el Juzgado Octavo Civil de Pichincha No. 2006-0090 dentro del juicio ejecutivo que sigue la Cooperativa en contra de los señores Batallas-Durán, determinándose la deuda a esa fecha la suma USD 352.848,08, conforme consta del informe y providencia cuyas copias se adjunta al presente escrito. (...)"*. Además, expuso un cuadro de pagos realizados por los señores Batallas Durán y enumera una serie de documentos adjuntos tales como copias de un acta transaccional, de una escritura de dación en pago, de una escritura de permuta, de un cheque, entre otros.

19.2. Sobre el pedido 2: la Cooperativa invocó un acta transaccional, una escritura pública de dación en pago, una de permuta y otra de hipoteca abierta, con lo que indicó que, *"[p]or los documentos expuestos, consta que los deudores señores Marcelo Batallas y Ana Durán se comprometieron a mantener la primera hipoteca abierta y prohibición de enajenar, por la diferencia o saldo pendiente de pago hasta que no se encuentre totalmente canceladas las obligaciones"*. Y, además, que *"una certificación no puede reemplazar los documentos públicos"*.

19.3. Sobre el pedido 5: la Cooperativa manifestó adjuntar una copia del comprobante diario *"que por la provisión realizada al incumplimiento de la dación en pago, se procede con el castigo de las cuentas por cobrar de la suma de $ 23.018,09, del señor Marcelo Batallas, por cumplirse el plazo establecido por la entidad de Control para el castigo de estas cuentas por cobrar castigadas. Cuyo castigo fue notificado a la Superintendencia de Bancos como castigo de otros activos, por lo cual este valor castigado no se refleja en la Central de Riesgos"*. Y, agregó que, *"[a]ctualmente y como se desprende de la consulta realizada en el Buro de Crédito, el Sr. Batallas no registra calificaciones ni castigo por operaciones de crédito, por el registro de la dación en pago, pero SI CASTIGO POR CUENTAS POR COBRAR así registradas contablemente por el incumplimiento de la dación en pago por parte de los deudores. Los reportes se hacen en estructuras del modelo remitido por la Superintendencia y vía página Web de dicho Organismo de Control, no caso por caso. En el registro contable se evidencia el reporte de las operaciones con el nuevo estatuto, conforme se explica en el inciso segundo de este numeral, que es lo que la Cooperativa puede emitir"*.

19.4. Finalmente, sobre el pedido 7, manifestó: *"sobre las notificaciones emitidas sobre la Cooperativa sobre las cuotas vencidas, me permito informar: Dado el tiempo transcurrido y en atención a las disposiciones del Art. 41 del Estatuto y*

[5] Constante a fojas 521 y 522 del expediente de instancia.
[6] 508 a 512.

que su Autoridad considerando aquello, aclara en la parte resolutiva de la sentencia, que se tomará en cuenta para la entrega de la documentación lo establecido en el Artículo 41 del Estatuto, informo que las notificaciones realizadas por la Cooperativa a los señores Batallas, no ha sido posible ubicarlas, sin perjuicio de aquello, se remite lo que se ha podido ubicar que son los documentos que adjunto (...)". Menciona tres documentos adjuntos (dos solicitudes y una carta), con los cuales, según dice, *"se prueba que los señores Batallas al ser notificados por la Cooperativa sobre su obligación vencida, han realizado estas y otras peticiones a fin de solucionar sus obligaciones vencidas"*.

20. En conocimiento de esta información, y ante el pedido de incumplimiento parcial de la parte actora del proceso de hábeas data, el juez encargado de la ejecución de la sentencia, Richard Iván Buenaño Loja, expresó mediante providencia del 28 de marzo de 2016 lo siguiente:

(...) En el trámite de la acción, la Corte Constitucional podrá ejercer todas las facultades que la Constitución, esta Ley y el Código Orgánico de la Función Judicial le atribuyen a los jueces para la ejecución de sus decisiones, con el objeto de hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el solicitante. Por todas las consideraciones antes expuestas y por cuanto no es de competencia de ésta autoridad el conocer sobre el incumplimiento parcial de la sentencia, ni mucho menos aún el declararla, se niega por improcedente lo solicitado, debiendo la parte accionante observar el trámite propio para ello, conforme lo señala las normas legales antes referidas.- NOTIFIQUESE.

21. En función de lo transcrito, si bien la Corte Constitucional tiene la atribución exclusiva de declarar el incumplimiento de una sentencia constitucional, así como también puede dictar las sanciones correspondiente por tales incumplimientos, cabe indicar que ello no obsta la obligación que corresponde a los juzgadores de instancia en garantías jurisdiccionales de hacer cumplir la decisión por todos los medios posibles, en razón del artículo 163 de la LOGJCC.[7] En el caso in examine, el actuar del juzgador resultó contrario al derecho a la tutela judicial efectiva de los accionantes, en cuanto al presupuesto de garantizar la ejecución de lo decidido.[8]

22. Volviendo al caso in examine, se tiene que la Cooperativa en su afán de cumplir con la presentación de la documentación requerida, presentó dos escritos en los cuales

[7] **LOGJCC:** *"Art. 163.- Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional"*. Al respecto, véase también Sentencia No. 39-12-IS/19, párr. 26. En ella, se enfatizó la obligación del juez de primera instancia de garantizar la ejecución de la sentencia.

[8] Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la tutela judicial efectiva se compone de tres elementos: **(i)** el acceso a la administración de justicia; **(ii)** la observancia de las garantías del debido proceso; y **(iii)** la ejecución de la decisión. (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1943-12-EP/19 de 23 de diciembre de 2019, párr. 45 y sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110).

expuso las razones que se reprodujeron en los párrafos 19.1 a 19.4. supra, cuestión que el juez de instancia tuvo que haber analizado y verificado si constituía o no cumplimiento de lo ordenado. De ello se comprueba que la Cooperativa no presentó precisamente las copias certificadas de la documentación contentiva de la información que le fuera requerida; sino más bien que, pretendió presentar dicha información a través de un escrito, mediante el cual remitía a la diversa documentación constante en el proceso en forma de anexos.

23. Al respecto cabe enfatizar que las obligaciones de hacer que derivan de lo ordenado en una sentencia, deben ser interpretadas en su sentido literal para poder ser debidamente cumplidas y sin lugar a equívocos. Además, suelen existir disposiciones implícitas, las mismas que a pesar de no haber sido expresamente establecidas en una sentencia, son consecuencia inmediata de lo dispuesto y en tal caso deben cumplirse. En caso de no tener suficientemente claro lo ordenado, el obligado dispone de los recursos horizontales tales como el de aclaración, para despejar toda duda que le pueda surgir al respecto. En el caso, la obligación era clara: entregar a la unidad judicial copias certificadas de un detalle, dos certificaciones y de algunas notificaciones respecto a diversa información relativa a los accionantes. El acto de remitir a través de un escrito, a la diversa información constante en un proceso judicial o de cualquier otra índole, no constituye propiamente un acto de entrega de información específica. Tampoco lo es el acto de describir, por medio de un escrito, el presunto contenido de la información que fue requerida en soportes materiales específicos tales como detalles pormenorizados, certificaciones o notificaciones.

24. De este modo, independientemente de la adecuación o no de la información requerida con el artículo 41 del Estatuto de la Cooperativa de Ahorro y Crédito “29 de Octubre” Ltda., en el caso se comprueba que la Cooperativa no cumplió la obligación contenida en la sentencia dictada el 6 de noviembre de 2015 dentro de la acción de hábeas data No. 17371-2015-05577. Por lo tanto, procede declarar el respectivo incumplimiento, considerando justificado realizar un llamado de atención al juez de instancia por las consideraciones constantes a párrafos 20 y 21 supra.

25. Ahora bien, no obstante lo analizado, merece especial consideración el tiempo transcurrido desde lo ordenado en sentencia, en atención al artículo 41 del Estatuto de la Cooperativa, instrumento que se ordenó tomarlo en cuenta para la entrega de la documentación. Dicha disposición consagraba un período mínimo de siete años, contados a partir de la fecha de cierre del ejercicio, durante el cual la Cooperativa mantendrá obligatoriamente “los archivos de la documentación contable que sustente los eventos económicos reflejados en sus estados financieros”.

26. En tal virtud, y constatado que ha sido el incumplimiento, corresponderá que al momento de hacer cumplir la sentencia de hábeas data, se tenga en cuenta la posibilidad actual de ejecución de los pedidos 1, 2, 5 y 7 de los accionantes, en consideración del artículo 41 del Estado de la Cooperativa, así como también del artículo 225 del Código Orgánico Monetario y Financiero (Libro I). Para tal efecto, el mero transcurso del tiempo no constituirá una razón suficiente para eludir la

obligación en los casos de pedidos cuya información sí puede ser presentada por la Cooperativa. En el caso de que la presentación de la documentación no resulte posible, la judicatura de ejecución, de forma suficientemente motivada, evaluará las medidas adoptadas y, de considerarlo pertinente, las modificará, en aplicación del artículo 21 de la LOGJCC.

VI. Decisión

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

1. Aceptar la acción de incumplimiento planteada por los señores Marcelo Patricio Batallas Garcés y Ana del Rosario Durán Altamirano.

2. Declarar que la sentencia constitucional de 6 de noviembre de 2015, expedida por el juez de la Unidad Judicial Especializada de Trabajo del cantón Quito, dentro del proceso de hábeas data No. 17371-2015-05577, fue parcialmente incumplida por la Cooperativa de Ahorro y Crédito 29 de Octubre Ltda., al no dar cumplimiento a los pedidos 1, 2, 5 y 7 dispuestos en la misma.

3. Disponer como medidas de reparación integral lo siguiente:

3.1. Que la Cooperativa de Ahorro y Crédito "29 de Octubre" Ltda. presente ante la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo de Quito, en el término de veinte días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, la información que corresponde a los pedidos 1, 2, 5 y 7 dispuestos en la sentencia del 6 de noviembre de 2015,[9] a través de los respectivos soportes ordenados y en atención a lo establecido en el párr. 26 de esta sentencia.

3.2. Que la jueza o el juez actual de la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo de Quito, dentro de la causa No. 17371-2015-05577, supervise y garantice estrictamente el cumplimiento de la mentada sentencia, de acuerdo a las condiciones de lo ordenado. Al efecto, se le recuerda que la obligación no se satisface únicamente con esperar a que la información sea entregada al juzgado y que de acuerdo con el artículo 21 de la LOGJCC, puede adoptar todas las medidas necesarias para que la sentencia se ejecute. En relación a ello, se le ordena al juzgador o juzgadora, que dentro de los treinta días subsiguientes a la notificación de la presente sentencia, remita a la Corte Constitucional un informe con la respectiva copia de la documentación que acredite el cumplimiento definitivo de la sentencia de 6 de noviembre de 2015.

[9] Estos son: **1)** un detalle pormenorizado y completo del estado de los créditos 6205386933 y 6205386926, incluyendo todos los abonos y realizados a la fecha; **2)** una certificación en la que conste si referente a los créditos 6205386933 y 6205386926 existen medidas reales a favor de la Cooperativa de Ahorro y Crédito "29 de Octubre" Ltda. sobre bienes de propiedad de los comparecientes; **5)** las certificaciones de cómo se reportó a la Superintendencia de Bancos los créditos castigados de cada año desde el 2002; y, **7)** las notificaciones emitidas sobre la Cooperativa sobre las cuotas vencidas.

3.3. Se recuerda a los funcionarios, servidores o empleados, según corresponda, la obligación que tienen de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta sentencia, so pena de las sanciones y responsabilidades contempladas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

4. Con base en el artículo 125 del Código Orgánico de la Función Judicial, remitir al Consejo de la Judicatura para los efectos administrativos a que hubiere lugar.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.08 10:32:06 -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 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0014-16-IS

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 14-17-IS/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 14-17-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza un auto resolutorio emitido por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, dentro de un proceso de ejecución de reparación económica de la sentencia de una acción de protección. Una vez identificado el cumplimiento se desestima la presente acción.

I. Antecedentes

1. El 17 de enero de 2014, Onofre Marcelo Vivanco Riofrío, por sus propios derechos, presentó una demanda de ejecución de la reparación económica dispuesta en la sentencia dictada el 14 de julio de 2011[1] por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro para que se cuantifique el monto de reparación integral.

2. El 04 de enero de 2017[2], el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil ("Tribunal Distrital"), dentro del caso signado con el No. 09801-2014-0034, emitió un auto resolutorio en el cual determinó el monto que el Ministerio de Agricultura y Ganadería ("MAG") debía

[1] Onofre Marcelo Vivanco Riofrío adquirió un lote de terreno en copropiedad. El terreno fue afectado por algunas expropiaciones realizadas por el Estado desde 1982, por lo que presentó una acción de protección, signada con el No. 07111-2011-0660, demandando que al no haber sido debidamente indemnizado se vulneraron sus derechos de libertad y de propiedad (art. 66.26 y 321 CRE). En primera instancia el Juzgado Noveno de lo Civil de El Oro, mediante auto de calificación y aceptación de la demanda de 16 de marzo del 2011 inadmitió la acción por improcedente. Por recurso de apelación presentado por el accionante, en sentencia de 14 de julio de 2011 se aceptó la acción y se declaró que el (ex) Instituto Agrario de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y (ex) Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) -que fueron absorbidos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) actual Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)- vulneraron los derechos a la propiedad, dignidad humana y proyecto de vida del accionante, por tal motivo, se ordenó: *"a) La reparación del daño material, traducidos en la compensación económica correspondiente al terreno afectado; b) La reparación unilateral al accionante, respecto a su proyecto de vida. La determinación de la reparación económica por el daño material e inmaterial será determinada de conformidad a lo establecido en el Art. 19 de la LOGJCC; c) Que, la parte accionada, queda impedida de emitir cualquier acto que tenga por finalidad reducir en modo alguno el derecho a la propiedad del accionante so pena de vulnerar sus derechos constitucionales"*.

[2] El auto consta con fecha 08 de diciembre de 2016, pero mediante aclaración dada por la Sala de apelación el 12 de enero de 2017 se corrigió la fecha por la correcta.

pagar a favor del accionante.3 Otorgándose el término de 15 días bajo prevenciones de ley para su cumplimiento.

3. El 19 de enero de 2017, el Tribunal Distrital señaló la cuenta bancaria a la que se debía pagar lo determinado en su auto resolutorio y dispuso que el MAG informe del cumplimiento en el término de 5 días.

4. El 02 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital, atendiendo lo solicitado por el accionante, volvió a disponer que el MAG cumpla con lo resuelto en el mandamiento de ejecución de 04 de enero de 2017.

5. El 03 de febrero de 2017, el MAG solicitó ampliación del término para dar cumplimiento a lo dispuesto en el auto resolutorio de 04 de enero de 2017. Ante lo cual el Tribunal Distrital, en auto de 07 de febrero de 2017, le concedió un término de 15 días.

6. Mediante escrito recibido el 01 de marzo de 2017, el MAG indicó que solicitó modificación presupuestaria al Ministerio de Finanzas para el pago de lo adeudado a Onofre Vivanco, por lo que pidió a la judicatura una nueva prórroga hasta recibir la respectiva aprobación. El 08 de marzo de 2017, el Tribunal Distrital concedió el término de 10 días para el cumplimiento del pago.

7. El 23 de marzo de 2017, el MAG informó al Tribunal Distrital que, pese a haber gestionado la aprobación de la partida presupuestaria con el Ministro de Finanzas, hasta ese momento no se habían transferido los recursos.

8. El 27 de marzo de 2017, Onofre Vivanco solicitó al Tribunal Distrital que siente razón de si el MAG "cumplió con la reparación integral en los términos ordenados en el auto resolutorio"; y, en caso de verificarse el incumplimiento "se dé inicio al procedimiento de destitución de los servidores públicos" y a su vez se remita el expediente a la Fiscalía del Guayas.

---

[3] En razón del daño material [e inmaterial, pues también reza en la cuantificación a que se alude] los siguientes rubros y valores: Terreno afectado: Quince (15) hectáreas, cuantificadas en un valor de ciento ochenta mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 180,000.00). Siembra y cosecha de frutos dejados de percibir: Plátano, cuantificado en un valor de noventa y cuatro mil ochocientos noventa y cuatro dólares de los EUA con ochenta centavos (USD 94,894.80), Café, cuantificado en un valor de sesenta y cinco mil seiscientos veinticinco dólares de los EUA (USD 65,625.00), y, Cacao, cuantificado en un valor de noventa y cuatro mil quinientos dólares de los EUA (94,500.00). Enfermedad, cuantificada en un valor de ocho mil novecientos cincuenta y cuatro dólares de los EUA con ochenta y cuatro centavos (USD 8,954.84), Vivienda, cuantificada en un valor de quince mil ochocientos veinticuatro dólares de los EUA con veinticinco centavos (USD 15,824.25), y, Estudios, cuantificados en un valor de ocho mil setecientos doce dólares de los EUA con setenta y cinco centavos (USD 8,712.75). Valores por daños inmateriales: Daño emocional, cuantificado en diez mil ochocientos noventa y tres dólares de los EUA con once centavos (USD 10,893.11), y, Daño moral, cuantificado en ocho mil ochocientos setenta y cuatro dólares de los EUA con cincuenta y seis centavos (USD 8,874.56). Todo lo anterior dando un total de cuatrocientos ochenta y ocho mil doscientos setenta y nueve dólares de los EUA con treinta y un centavos [hay un error en la sumatoria] (USD 488.279,31).

9. El 04 de abril de 2017, el Tribunal Distrital resolvió remitir la causa a la Corte Constitucional, de acuerdo al precedente jurisdiccional dispuesto en sentencia No. 011-16-SIS-CC[4], en razón de que se han realizado las insistencias y advertencias de ley para el cumplimiento del auto resolutorio de 04 de enero de 2017; sin embargo, persiste el incumplimiento por la parte accionada.

II. Trámite ante la Corte Constitucional

10. El 12 de abril de 2017, la causa ingresó a la Corte Constitucional y, en virtud del sorteo efectuado el 26 de abril de 2017, correspondió su conocimiento a la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

11. El 05 de febrero de 2019, una vez posesionados los jueces y juezas constitucionales, luego del sorteo realizado el 09 de julio de 2019, el conocimiento del caso correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento y dispuso se notifique a las partes procesales, en auto de 23 de marzo de 2021.

III. Competencia

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

13. Frente al pedido concreto, la LOGJCC en su artículo 164 numeral 2 dispone:

> […] *La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite: 2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.*

14. Además, en función de la interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 19 de la LOGJCC realizada en la sentencia No. 011-16-SIS-CC[5]:

---

[4] Corte Constitucional, sentencia No. 011-16-SIS-CC dentro del caso No. 0024-10-IS de 22 de marzo de 2016, en el que se dispone: "*b.14 Únicamente en el caso en que el competente tribunal contencioso administrativo después de emplear todos los medios necesarios y pertinentes para la ejecución del auto resolutorio, no lograre que el sujeto obligado cumpla con lo dispuesto se deberá poner en conocimiento de la Corte Constitucional dicha circunstancia, evitando de esta manera la imposición directa de sanciones por incumplimiento*".

[5] Corte Constitucional, sentencia No. 011-16-SIS-CC, dictada dentro del proceso No. 0024-10-IS el 22 de marzo de 2016.

b.12 Una vez emitido el auto resolutorio dentro del proceso de ejecución de reparación económica, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC, deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute el mismo, pudiendo incluso disponer la intervención de la Policía Nacional.

b.13 Cuando el tribunal contencioso administrativo hubiere comprobado la ejecución integral de la reparación económica, no archivará el proceso; sino que previamente pondrá tal particular en conocimiento de la autoridad jurisdiccional que emitió dicha medida dentro de la causa de garantías jurisdiccionales, esto es, del juez de instancia o de la Corte Constitucional para que sea esta autoridad quien proceda al archivo respectivo.

b.14 Únicamente en el caso en que el competente tribunal contencioso administrativo después de emplear todos los medios necesarios y pertinentes para la ejecución del auto resolutorio, no lograre que el sujeto obligado cumpla con lo dispuesto se deberá poner en conocimiento de la Corte Constitucional dicha circunstancia, evitando de esta manera la imposición directa de sanciones por incumplimiento. (El subrayado es de origen)

IV. Fundamentos y contestación a la acción de incumplimiento

15. Pese a ser notificado Onofre Marcelo Vivanco Riofrío, no presentó ningún escrito ante la Corte Constitucional hasta la presente fecha.

4.1 Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil

16. El Tribunal Distrital, mediante auto de 04 de abril de 2017, señala que conforme autos de 19 de enero, 02 y 07 de febrero y 08 de marzo de 2017 se insistió a la entidad accionada que cumpla con lo dispuesto en el auto resolutivo de 04 de enero de 2017, dentro del proceso de ejecución de reparación económica de la sentencia constitucional dictada el 14 de julio de 2011.

17. Señala que la entidad accionada, mediante escritos de 03 de febrero, 01 y 23 de marzo de 2017, solicitó prórrogas para dar cumplimiento al auto resolutorio mencionado, "evidenciando el ánimo de dilatar la ejecución de la causa". Por lo que, de acuerdo a lo dispuesto en el literal b.14 del numeral 7 de la sentencia No. 011-16-SIS-CC de 22 de marzo de 2016, se dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional.

18. Posteriormente, en escrito ingresado el 07 de abril de 2021, agrega que a dicha fecha no se ha verificado el cumplimiento del auto resolutorio de 04 de enero de 2017.

4.2 Ministerio de Agricultura y Ganadería

19. Mediante informe ingresado el 31 de marzo de 2021, el MAG señala, en lo principal, que:

Mediante escrito de fecha 7 de junio del 2017, a las 9h23, esta Cartera de Estado deja constancia del respectivo pago al señor Onofre Marcelo Vivanco Riofrío, por la cantidad de CUATROCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON 00/100 (USD 488.279,00), el cual fue cancelado mediante comprobante único de registro de fecha 4 de mayo del 2017, con No. de CUR 127, No. Original 126, que consta la liquidación de gastos en beneficio del señor Onofre Marcelo Vivanco Riofrío.

20. Además, con fecha 20 de abril de 2021 el Ministerio presentó documentación respecto al Comprobante Único de Registro (CUR), de fecha 04 de mayo de 2017, y Comprobante de Pago por el ejercicio fiscal 2017 a favor de Onofre Marcelo Vivanco Riofrío por indemnización de la sentencia del juicio No. 09801-2014-0034, por el valor de USD 488.279,00.

V. Decisión cuyo incumplimiento se alega

21. La decisión cuyo cumplimiento se demanda es la contenida en el auto resolutorio de 04 de enero de 2017 dictada por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, dentro del caso signado con el No. 09801-2014-0034, esto es:

en base del estudio actuarial presentado por el perito, atendiendo los principios de sencillez, rapidez y eficacia establecidos en el artículo 86 numeral 2 literal b) de la Constitución de la República, el Tribunal determina que el valor que debe cancelar el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca corresponde a cuatrocientos ochenta y ocho mil doscientos setenta y nueve Dólares Americanos, pago que debe realizarse en el término de 15 días bajo prevenciones de Ley, para constancia de lo cual, la entidad accionada deberá remitir copias debidamente certificadas de los documentos que respalden dicha transacción.

VI. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

22. La presente acción proviene de una acción de protección en la cual en sentencia de apelación la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro, declaró vulnerados los derechos a la propiedad, dignidad humana y proyecto de vida de Onofre Vivanco, dentro de un proceso expropiatorio. En este sentido, iniciado el proceso de ejecución de reparación económica de la sentencia, el 04 de enero de 2017, el Tribunal Distrital ordenó que el MAG pague la suma de USD 488.279,00 a favor del accionante.

23. Dado que el Tribunal Distrital, en cumplimiento del precedente constitucional establecido en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, ha remitido a esta Corte el expediente por una presunta falta de cumplimiento del MAG, se procede a efectuar la verificación correspondiente:

24. Según consta en el expediente constitucional, la institución accionada ha presentado a esta Corte, tanto el Comprobante Único de Registro (CUR) de 04 de mayo de

20176 como el comprobante de pago por el ejercicio fiscal 20177 a favor de Onofre Marcelo Vivanco Riofrío, por concepto de indemnización ordenada en la sentencia del juicio No. 09801-2014-0034, por un valor de USD 488.279,00.

25. En consecuencia, esta Corte identifica que, en el año 2017, el MAG dio cumplimiento a lo dispuesto en el auto resolutorio de 04 de enero de 2017 dictado por el Tribunal Distrital.

VII. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento presentada.

2. Disponer que el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, de manera inmediata, ponga en conocimiento del Juzgado Noveno de lo Civil de El Oro (o a la unidad que haga sus veces), respecto del cumplimiento del pago por reparación económica efectuada al señor Onofre Marcelo Vivanco Riofrío dentro de la acción de protección signada con el No. 096-2011, para su correspondiente archivo.

3. Notifíquese y publíquese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.07 10:02:47 -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 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

[6] Fs. 30 vta-32 del expediente constitucional.
[7] Fs. 30 del expediente constitucional.

CASO Nro. 0014-17-IS

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1961-15-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 1961-15-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional examina si el auto emitido el 11 de septiembre de 2015 por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de un proceso laboral, es susceptible de ser impugnada mediante acción extraordinaria de protección. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se establece que no es objeto de esta garantía jurisdiccional.

I. Antecedentes procesales

1. El 19 de febrero de 2010, Milton Secundino Villagrán Chávez presentó una demanda laboral por despido intempestivo y pago de otros rubros en contra de la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San José Obrero"[1]. El proceso fue signado con el número 17355-2010-0086 y recayó en el Juzgado Quinto de Trabajo de Pichincha.

2. En sentencia de 27 de junio de 2011, el Juzgado Quinto de Trabajo de Pichincha emitió sentencia en la que aceptó parcialmente la demanda y ordenó que se le pague al actor la cantidad de $31.607,90.

3. En la fase de ejecución de la sentencia precitada, mediante auto de 17 de abril de 2013, el Juzgado Quinto de Trabajo de Pichincha adjudicó el inmueble materia del remate (propiedad de la cooperativa demandada) a favor de Mónica Altamirano Cabezas.

4. El 16 de mayo de 2013, Manuel María Peñafiel Iglesias, en calidad de Liquidador de la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San José Obrero", presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de adjudicación de 17 de abril de 2013. Esta demanda originó el proceso No. 945-13-EP en este Organismo.

5. Mediante sentencia No. 106-14-SEP-CC, dictada el 9 de julio de 2014, la Corte Constitucional resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección y ordenó *"[d]ejar sin efecto y retrotraer todas las actuaciones judiciales realizadas con posterioridad al*

[1]En su demanda, el actor identifica como representante de la cooperativa demandada a Pablo Sandoval, en calidad de Interventor designado por la Dirección Nacional de Cooperativas.

auto de calificación de la demanda efectuado el 04 de marzo de 2010" y que, previo sorteo, otro juez resuelva la causa.

6. En consecuencia de lo anterior, el 12 de septiembre de 2014 fue resorteado el juicio laboral iniciado por Milton Secundino Villagrán Chávez en contra de la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San José Obrero", y su conocimiento le correspondió a la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del cantón Quito de la provincia de Pichincha con el No. 17371-2014-3798 (en adelante "la unidad judicial").

7. En providencia de 8 de octubre de 2014, la unidad judicial ordenó, entre otros, enviar oficio al Registrador de la Propiedad del cantón Quito a fin de que el bien inmueble embargado y rematado *"vuelva a su estado anterior antes de dictarse la medida de embargo por la Dra. España Gonzaga a fs. 57 del proceso, y se siente en los libros correspondientes el presente levantamiento de la medida de embargo y vuelva a su dueño la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San José Obrero Ltda."*.

8. Posteriormente, en providencia de 25 de marzo de 2015[2], la unidad judicial dispuso la devolución del valor consignado por Mónica Altamirano Cabezas por el remate del inmueble antes referido, esto es $180.200,00. De esta providencia, Mónica Altamirano Cabezas solicitó la revocatoria.

9. El 10 de abril de 2015, la unidad judicial negó la revocatoria antedicha y dispuso que la entrega del valor consignado producto del remate sea realizada previa entrega del inmueble referido. Contra esta providencia, Mónica Altamirano Cabezas interpuso recurso de apelación.

10. El 11 de septiembre de 2015, la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió que el recurso de apelación *"fue ilegalmente interpuesto e indebidamente concedido por lo que, se dispone devolver las actuaciones al Juzgado de origen para los fines de ley"*.

11. El 8 de octubre de 2015, Mónica Altamirano Cabezas (en adelante "la accionante"), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 11 de septiembre de 2015 por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

12. El 12 de enero de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

[2]En esta providencia también se señala lo siguiente: *"(...) En lo principal y cumpliendo a lo ordenado por la CORTE CONSTITUCIONAL, mediante sentencia No. 106-14-SEP-CC dictada el 9 de julio de 2014 (....). En cumplimiento con dicha sentencia que se encuentra ejecutoriada y de conformidad con lo contemplado en los Arts. 62 y 63 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, previo sorteo el suscrito Juez avocó conocimiento y luego del trámite legal correspondiente, dictó sentencia, por acuerdo de las partes en el juicio laboral No. 3798-2014 (antes 0086-2010), el 6 de noviembre del 2014 a las 10H18, particular que fue notificado a las partes legalmente en auto de 17 de noviembre del 2014, a las 14H48"*.

13. El 21 de junio de 2016, la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade convocó a las partes a audiencia pública y dispuso que la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presente un informe de descargo sobre el contenido de la acción, lo que fue cumplido en el escrito presentado el 28 de junio de 2016. Por su parte, la audiencia pública se realizó el 11 de julio de 2016, según la razón sentada por la Actuaria a fjs. 92 del expediente constitucional.

14. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 20 de julio de 2020.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

15. La accionante señala que la decisión impugnada vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en su garantía de motivación.

16. Sobre la garantía de motivación, la accionante alega que la decisión impugnada: no cumple con el requisito de razonabilidad, porque no se refiere a normas, sentencias, doctrina ni jurisprudencia que fundamente su criterio esto es, que no es posible apelar de una providencia que niega una revocatoria sino que se debe recurrir de la providencia que puede causar el gravamen; que no es lógica, porque carece de premisas jurídicas y fácticas que sostengan el criterio de la Sala; y, que incumple con el requisito de comprensibilidad, porque *"contiene una argumentación incompleta, lo cual genera su falta de comprensión"*.

17. En cuanto a la tutela judicial efectiva, la accionante señala que si bien presentó los recursos previstos en el ordenamiento jurídico *"no recibí de este 'acceso' una tutela imparcial y expedita de mis derechos, ya que como ya lo demostré recibí una decisión inmotivada, que se limitó a negar mi recurso de apelación, sin fundamentarse en ninguna disposición jurídica"*.

18. Respecto de la seguridad jurídica, la accionante indica que se vulneró este derecho porque *"no se aplicó normativa jurídica previa, clara y pública para atender mi recurso de apelación"*; lo que la dejó en indefensión, *"puesto que se encontró desprovista de una (sic) análisis racional"*.

19. Finalmente, como pretensión, la accionante solicita se declare la vulneración de los derechos alegados y como reparación integral se deje sin efecto la decisión impugnada y, por sorteo, se conforme un nuevo tribunal que resuelva su apelación garantizando el ejercicio de sus derechos constitucionales.

B. De la parte accionada

20. En escrito de 28 de junio de 2016, comparecieron Óscar Gonzalo Chamorro González, María Gabriela Mier Ortiz y María Cristina Narváez Quiñónez, jueces de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y presentaron su informe motivado.

21. En lo principal, señalaron algunas normas de la Constitución y del Código Orgánico de la Función Judicial, e indicaron que el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil *"dispone que la apelación es la reclamación que alguno de los litigantes u otro interesado hace al juez o tribunal superior, para que revoque o reforme un derecho, auto o sentencia del inferior; y lo que la actora pretendía era que se revoque o reforme un auto de negativa de revocatoria"*.

22. Sostienen que la accionante no ha demostrado que la Sala incumplió el debido proceso o desconocido derechos y que en la decisión impugnada se dejó constancia de que *"no es posible apelar de una providencia que niega una revocatoria sino que se debe recurrir de la providencia principal que es la que puede ocasionar gravamen"* y, en el caso, la recurrente no impugnó la providencia de 25 de marzo de 2015.

23. Finalmente, aseguran que la demanda *"carece de argumentos que justifiquen razonadamente que se vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica",* lo que también incumple varios de los requisitos previstos en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "*LOGJCC*").

III. Consideraciones y fundamentos

A. Competencia

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

B. Análisis constitucional

25. El objeto de la acción extraordinaria de protección es garantizar la protección de los derechos constitucionales y del 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[3].

26. Previo a pronunciarse sobre el fondo del asunto, este Organismo considera necesario analizar si la decisión impugnada puede ser objeto de la acción extraordinaria de protección.

[3]Constitución: artículos 94 y 437; LOGJCC: artículo 58.

27. Al respecto, se tiene que el auto impugnado fue emitido el 11 de septiembre de 2015 por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el que se determinó que el recurso de apelación interpuesto por la hoy accionante fue ilegalmente interpuesto e indebidamente concedido por el juzgador de primera instancia[4].

28. De ahí que esta Corte verifica que el auto impugnado no constituye objeto de la presente garantía jurisdiccional, por cuanto no pone fin al proceso ni contiene un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia[5], puesto que resolvió sobre un recurso inoficioso, ya que de acuerdo a lo señalado por el Tribunal ad quem, no cabe recurso de apelación sobre el auto que niega una revocatoria.

29. Finalmente, tampoco se verifica que el auto impugnado pueda causar un gravamen irreparable, debido a que se limitó a rechazar un recurso indebidamente interpuesto por la parte accionante.

30. En definitiva, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el auto impugnado no es objeto de acción extraordinaria de protección.

IV. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.08 09:59:22 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

[4]En el considerando tercero, denominado "APELACIÓN DE LA PROVIDENCIA QUE NIEGA UNA REVOCATORIA", la Sala señaló que: "*Este Tribunal de Segunda Instancia, ha sostenido, de manera reiterada, que no es posible apelar de una providencia que niega una revocatoria, sino que se debe recurrir de la providencia principal que es la que puede ocasionar gravamen. En este caso la recurrente no impugna la providencia principal de 25 de marzo del 2015, las 15h56, que obra de fojas 681, ante la petición de Mónica Altamirano Cabezas de que declare la nulidad de las providencias a partir del 8 de octubre del 2014, ya que su decisión le está generando daños económicos cuantiosos, que le tienen que ser reconocidos de conformidad con lo que dispone el Art. 11 numeral 9 de la Constitución de la República, el Juez no declara la nulidad solicitada, en virtud de la sentencia de la Corte Constitucional que se encuentra ejecutoriada, sino que apela de la negativa de la revocatoria pronunciada con fecha 10 de abril del 2015, a las 09h17, que obra de fojas 689 de autos*".

[5]Corte Constitucional, Sentencia No. 154-12-EP/19, párrafo 44.

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 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1961-15-EP

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 217-16-EP/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO NO. 217-16-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 la presunta vulneración al derecho a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa y ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones dentro de un proceso contencioso en el que la pretensión de la parte accionante era la 'rectificación de una escritura pública' de compraventa de un lote de terreno. La Corte Constitucional, luego de constatar que existía una indebida configuración de la relación jurídica sustancial discutida en el proceso -al no haberse contado con las partes suscriptoras de la escritura, o sus herederos- declaró la vulneración del derecho a la defensa.

I. Antecedentes Procesales

1. Gloria Galeas Saltos presentó una demanda para que se rectifique la escritura pública de compraventa de un lote de terreno, celebrada el 4 de febrero de 1999 ante el Notario Segundo del cantón San Miguel de Bolívar, Marco Gaibor Mora, entre los vendedores Celso Presbítero Gáleas Goyes y Herlinda Vitelia Saltos Villacres y la actora, en calidad de compradora[1].

2. El proceso judicial recayó en conocimiento del Juez Sexto de lo Civil de Bolívar, quien -mediante sentencia de 11 de mayo de 2012- aceptó la demanda y dispuso que se notifique al actual notario de donde se otorgó el instrumento público, Tyrone Pazmiño Astudillo, y al Registrador de la Propiedad del cantón San Miguel de Bolívar, para que procedan a verificar y rectificar en sus registros el cambio de superficie y sus linderos (Proceso No. 02306-2011-0417).

3. El 29 de enero de 2016, Victoria Rosario Galeas Saltos, en calidad de hija del difunto Celso Presbítero Gáleas Goyes y de su cónyuge Herlinda Vitelia Saltos Villacres, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de mayo de 2012.

[1] La demanda alega que presuntamente en la escritura pública consta que el lote de terreno tiene una superficie de diez cuadras, cuando lo correcto, dentro de los linderos que constan en la propia escritura, era veinte cuadras.

4. El 23 de marzo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y de conformidad con el sorteo efectuado el 13 de abril de 2016, correspondió su sustanciación a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.

5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; quien avocó conocimiento, dispuso correr traslado a las partes y la entrega de un informe motivado por parte del legitimado pasivo, en auto de 03 de diciembre de 2020.

6. Mediante auto de 01 de febrero de 2021, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo convocó a las partes procesales a una audiencia pública que se llevó a cabo el 5 de febrero de 2021[2].

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 (en adelante "**CRE**"); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la LOGJCC.

III. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción:

8. La accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y el derecho a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa y ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, reconocidos en los artículos 75, 82 y 76 numeral 7 literales a), b) y c) de la CRE, respectivamente, y adicionalmente solicitó medidas cautelares contra la decisión impugnada.

9. En su demanda, establece que se vulneró su derecho a la defensa puesto que "*a pesar de ser heredera [de Celso Presbítero Gáleas Goyes], no fui parte procesal*". Sostiene que la vulneración se produjo debido a que no se mandó a "*citar a sus herederos, entre estos a la compareciente VICTORIA ROSARIO GALEAS SALTOS, y a mi madre HERLINDA VITELIA SALTOS VILLACRES, para luego en un juicio violatorio del debido proceso dictar sentencia*".

[2] La audiencia se llevó a cabo únicamente con la presencia de la parte accionante, sin que el legitimado pasivo asista a la misma.

10. Por otra parte, sostiene que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva "*por haberme dejado en indefensión*", puesto que el órgano jurisdiccional calificó la demanda y le dio trámite sumario "*para proceder a la rectificación de extensión (cabida), de una Escritura Pública, sin mandar a aclarar en la demanda, a los actores, a quien debe citarse, esto es a las personas que le vendieron el predio materia del juicio, tramita el proceso sin haberse citado a los legítimos contradictores, en este caso a la compareciente, y a mi madre sobreviviente HERLINDA VITELIA SALTOS VILACRES y a todos sus herederos que constan en la Posesión Efectiva, toda vez que los actores de este juicio fueron mi hermana y cuñado"*.

11. De igual manera, menciona que el juzgador "*dicta sentencia aceptando la demanda, cambiando la extensión del terreno y los linderos originales que consta en el contrato de Compra Venta*" y que "*se violentó la tutela Judicial por haberme dejado en la indefensión, violándose el principio al Derecho a la seguridad jurídica contemplado en la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Art. 25 del Código Orgánico de la Función Judicial*".

B. Argumentos de la parte accionada:

12. Mediante escrito presentado el 11 de diciembre de 2020, Rodrigo Danilo Castro Medina, en calidad de Juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón San Miguel de Bolívar, informó que entró en funciones con posterioridad a la emisión de la sentencia impugnada, por lo que "*nada podría informar sobre lo solicitado*".

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

13. Conforme quedó expresado, la accionante alega vulneraciones al derecho a la defensa, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica. No obstante, en virtud de que la alegación sobre el derecho a la tutela judicial efectiva se refiere a la indefensión presuntamente sufrida, esta Corte estima pertinente analizar este cargo a través del derecho a la defensa[3].

14. Asimismo, el accionante enuncia que al habérsele dejado en indefensión se vulneró su derecho a la seguridad jurídica. No obstante, este cargo no cumple con la carga de brindar una argumentación clara en la que mediante la exposición de una base fáctica y una justificación jurídica que desde el contenido del derecho a la seguridad jurídica,

[3] Conforme a la sentencia No. 889-20-JP/21 "*por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada 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. Si bien el derecho al debido proceso es un componente importante de la tutela efectiva, por el detallado desarrollo jurídico establecido en el artículo 76 de la Constitución, cada garantía del debido proceso podrá merecer un análisis autónomo sin que sea necesario, cuando fuere el caso, declarar al mismo tiempo la violación a la garantía analizada y a la tutela efectiva*". Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrs. 122 y 123.

permita a esta Corte dilucidar, al menos de forma mínima, por qué el accionante considera que la acción u omisión judicial acusada vulnera directa e inmediatamente este derecho[4]. En consecuencia, pese a haber efectuado un esfuerzo razonable, esta Corte no cuenta con elementos para efectuar el análisis respecto de este derecho.

Sobre el derecho a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa y ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones

15. 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. b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa. c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (...)".*

16. 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 el no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa y ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

17. En el presente caso, la accionante sostiene que se vulneró su derecho a la defensa, puesto que el Juez Sexto de lo Civil de Bolívar dispuso la modificación de los linderos y superficie del lote de terreno objeto del contrato de compraventa, sin que ella -en su calidad de heredera de uno de los vendedores (Celso Presbítero Gáleas Goyes)- haya podido ejercer su derecho a la defensa al no haber sido parte procesal. Alega que se debía contar con los herederos del difunto vendedor, "*entre estos a la compareciente VICTORIA ROSARIO GALEAS SALTOS*", así como "*a mi madre HERLINDA VITELIA SALTOS VILLACRES*", pero el juez del Juzgado Sexto de lo Civil de Bolívar "*tramita el proceso sin haberse citado a los legítimos contradictores, en este caso a la compareciente, y a mi madre sobreviviente (...) y a todos sus herederos que constan en la Posesión Efectiva, toda vez que los actores de este juicio fueron mi hermana y cuñado".*

18. Al respecto, de la revisión del proceso subyacente, esta Corte Constitucional observa que ninguno de los vendedores (Celso Presbítero Gáleas Goyes y Herlinda Vitelia Saltos Villacres) o sus respectivos herederos formaron parte del proceso para la

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, sentencia No. 1228-13-EP/20, 21 de febrero de 2020 y sentencia No. 1039-10-EP/19, 19 de noviembre de 2019.

rectificación de la escritura de compraventa. En tal sentido, de la lectura del auto de calificación, de 24 de octubre de 2011, se verifica que no fueron citados al proceso, pues únicamente se dispuso la 'notificación' del "*Señor Notario Público y al Señor Registrador de la Propiedad*", quienes no presentaron ningún escrito o prueba dentro del proceso.

19. Ahora bien, esta Corte considera que, al no tratarse de un caso de jurisdicción voluntaria, sino de un proceso de tipo contencioso en el que la pretensión era la 'rectificación de una escritura pública' relativa a la superficie del terreno vendida por Celso Presbítero Gáleas Goyes y Herlinda Vitelia Saltos Villacres -por la propia naturaleza de la relación jurídico material discutida en el proceso- debía haberse contado en el proceso con las partes suscriptoras de la escritura pública, o en su defecto con sus herederos, pues los vendedores tenían un claro interés en el proceso y la sentencia tiene efectos respecto de ellos.

20. Al respecto, en decisiones anteriores, esta Corte Constitucional ya ha determinado que la inadvertencia del juzgador sobre la existencia de una indebida configuración de la relación jurídica sustancial discutida en el proceso puede tener serias afectaciones al derecho a la defensa de quien debió ser parte procesal, puesto que le priva arbitrariamente de la posibilidad de conocer de la demanda, defenderse, rebatir argumentos, presentar pruebas y acceder a los distintos mecanismos de impugnación previstos en el ordenamiento[5].

21. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que:

> "***el juzgador es el encargado de verificar que se configure la relación jurídica sustancial del proceso con el fin de garantizar los derechos de las partes y de quienes deben ser parte. Con ello, se permite que quienes deben intervenir en la relación jurídica sustancial puedan conocer del proceso, defenderse, sostener sus pretensiones, rebatir argumentos, presentar pruebas y acceder a recursos***. *Además, si el juez detecta cualquier defecto procesal, está obligado a tomar las medidas necesarias para precautelar el proceso y los derechos de las partes y de quienes deben ser parte*" (énfasis añadido)[6].

[5] En este sentido, en relación a la falta de legítimo contradictor, las sentencias No. 837-15-EP/20 y 118-14-SEP-CC han establecido: "***de no existir dentro del proceso legítimo contradictor, se generaría una situación en la que los derechos materia de la controversia de quien debería ser parte procesal en una causa podrían resultar claramente vulnerados*** *y, en consecuencia, se generaría una afectación al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, pues se vería privado de contraponer y defender sus pretensiones y ejercer las garantías que la Constitución reconoce*". De igual manera, en relación a la falta de litis consorcio necesario, este Organismo Constitucional ha establecido en la sentencia 1835-15-EP/21: "*la demanda debió plantearse también contra la comunidad puesto que la medida (...) afectaba sus derechos,* ***por la propia naturaleza de la relación jurídico material discutida en el proceso, existía un litis consorcio necesario que debía haber sido advertida por el juzgador***. ***En consecuencia, esta Corte observa que los accionantes no tuvieron la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa***".

[6] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 837-15-EP/20, 19 de agosto de 2020, párr. 54.

22. De ahí que, a consideración de esta Corte, al no haber contado el juzgador con la necesaria presencia de la parte vendedora de la escritura de compraventa del lote de terreno y sus correspondientes herederos[7], entre los que se encuentra la accionante Victoria Rosario Galeas Saltos, se vulneró su derecho a la defensa al haberse impedido que comparezca, cuente con el tiempo y medios para la preparación de su defensa, que sea oportunamente escuchada y que tenga la posibilidad de presentar los argumentos y pruebas que consideraba necesarios para la defensa de sus derechos e intereses.

23. En consecuencia, esta Corte Constitucional considera que se vulneró el derecho a la defensa de la accionante, correspondiendo anular el proceso No. 02306-2011-0417 hasta antes de la calificación de la demanda, en donde el juzgador deberá analizar la adecuación del trámite y los requisitos de la demanda para, de ser el caso, proceder con la citación a los vendedores y sus herederos correspondientes a efectos de que se configure adecuadamente la relación jurídica sustancial del proceso.

24. Finalmente, esta Corte recuerda que por disposición expresa del artículo 27 de la LOGJCC las medidas cautelares no son procedentes en la acción extraordinaria de protección. Por lo que, aun cuando el pronunciamiento sobre ellas correspondía a la Sala de Admisión, al haber sido omitido por esta, el Pleno estima necesario dejar claro que son improcedentes.

V. Decisión

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

1. Aceptar la presente acción extraordinaria de protección.

2. Declarar la vulneración del derecho a la defensa de la accionante reconocido en el artículo 76 numeral 7 literales a), b) y c).

3. Como medida de reparación se dispone dejar sin efecto la sentencia de 11 de mayo de 2012 y todas las actuaciones dentro del proceso No. 02306-2011-0417 hasta antes de la calificación de la demanda.

4. Notifíquese con la presente sentencia al Notario Segundo y al Registrador de la Propiedad del cantón San Miguel de Bolívar para efectos de que procedan a realizar las anotaciones respectivas en su escritura primitiva y registros.

[7] La demanda fue presentada el 27 de septiembre de 2011, mientras que Celso Presbitero Galeas Goyes falleció el 2 de septiembre de 2004 conforme a la posesión efectiva realizada el 9 de diciembre de 2015 ante la Notaria Cuarta del Cantón de Guaranda. Al respecto, téngase en consideración que el artículo 36 del Código de Procedimiento Civil establece "*los herederos no podrán ser demandados ni ejecutados dentro de los ocho días siguientes al de la muerte de la persona a quien hayan sucedido. Si no hubieren aceptado la herencia, el demandante podrá pedir al juez que les obligue a declarar si la aceptan o la repudian, conforme a lo dispuesto en el Código Civil; y, mientras gocen del plazo para deliberar, podrá nombrarse un curador de la herencia, con quien se siga el pleito o ejecución, sin que sea necesaria la notificación judicial del título*".

5. Adicionalmente, notifíquese al Consejo de la Judicatura a fin de que se inicie las investigaciones correspondientes respecto de las actuaciones ejecutadas por la autoridad judicial en el marco del proceso signado con el No. 02306-2011-0417.

6. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.07 10:02:10 -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 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0217-16-EP

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 44-16-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 44-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta decisión, la Corte Constitucional examina si la sentencia dictada el 29 de octubre de 2015, por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 24 de abril de 2015, Pablo Icaza Delgado, representante legal de Incomori S.A. presentó acción de protección en contra de los requerimientos de información contable y financiera contenidos en la resolución Nº JCP-2014-0002-R002, dictada el 11 de febrero de 2015, por la directora de Auditoría e Inspecciones del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

2. El proceso, signado con el número 09359-2015-01859, fue sorteado y su conocimiento le correspondió a la Unidad Judicial de Florida de Trabajo, con sede en Guayaquil, que, mediante sentencia de 11 de junio de 2015, aceptó la acción de protección y dejó sin efecto el acto impugnado.

3. Frente a esta situación, el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador interpuso recurso de apelación. El 29 de octubre de 2015, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas declaró sin lugar el recurso de apelación, ratificando la sentencia de primera instancia en todas sus partes.

4. El 18 de noviembre de 2015, el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 29 de octubre de 2015, por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

5. El 9 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.

6. El 31 de agosto de 2016 se llevó a cabo el sorteo de la causa y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza, quien no realizó actuaciones procesales tendientes a la sustanciación de la causa.

7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo el 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 solicitó a la autoridad judicial el informe de descargo.

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. De la parte accionante

8. En su demanda, la entidad accionante alega la vulneración de las garantías del debido proceso en lo referente a: **i.** presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida; y, **ii.** motivación. De igual manera, alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

9. Respecto de la tutela judicial efectiva, la entidad accionante alega que "*(...) de la simple lectura de* [la] *sentencia* [impugnada] *se desprende que la Sala reproduce como propios los argumentos del actor, puesto que (...) NO menciona todos los argumentos legales señalados por el SENAE durante la audiencia (...)*".

10. Respecto del debido proceso en la garantía de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida, la entidad requirente indica que la autoridad judicial "*EMITIÓ SU FALLO SIN ANALIZAR LAS DISPOSICIONES LEGALES INVOCADAS ASÍ COMO LOS DOCUMENTOS APAREJADOS POR EL SENAE (...)*", descontextualizando lo señalado por el abogado de la autoridad tributaria.

11. Sobre la motivación, la autoridad tributaria manifiesta que la decisión impugnada es irrazonable, ilógica e incomprensible, pues el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador se encontraba plenamente facultado por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, para requerir la información solicitada a la compañía. De esta manera, la entidad accionante señala que actuó en el marco de sus competencias e indica que:

> "*Tanto así es (...) que el Art. 225 del COPCI, que también fue mencionado en la Audiencia, nos habla respecto a la BASE DE VALOR que posee la Aduana, y que no es otra cosa que una base que contiene toda información solicitada a los importadores, la cual TIENE CARÁCTER CONFIDENCIAL, POR LO QUE JAMÁS SE PODRÁ HACER USO INDEBIDO DE DICHA INFORMACIÓN, QUE VIOLENTARÍA SU DERECHO A*

LA INTIMIDAD (...), sin embargo el importador alega que el SENAE ha violado derechos a la intimidad (...)".

12. Con relación al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante señala que la autoridad judicial, al dictar la decisión impugnada, no consideró que los actos de gestión en materia aduanera son reglados por el orden jurídico interno y supranacional, razón por la cual, las personas que realizan actos que impliquen la entrada o salida de mercancías, se sujetan a la potestad aduanera. En este sentido, señala que, en virtud de la Decisión 778, de la Comunidad Andina de Naciones, referente al régimen andino para el control aduanero, "*(...) el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador puede, y más aún, está obligado a realizar el Control Aduanero (...)*".

B. De la parte accionada

13. El 27 de agosto de 2020, Jessy Marcelo Monroy, juez ponente de la decisión impugnada presentó su informe de descargó y, en lo principal, señaló que, luego de la revisión del proceso y de los argumentos de las partes se constató: "*(...) la existencia de una vulneración del derecho de protección de datos de carácter personal y la intimidad (...) mediante el acto administrativo que se constriñe al requerimiento de información JCP1-2014-002-R002 del 11 de febrero del 2015 (...)*".

14. Por esta razón, la autoridad judicial señala que "*(...) declaró sin lugar el Recurso de Apelación interpuesto, ratificando en todas sus partes la sentencia de primer nivel.*"

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Análisis constitucional

16. En el caso que nos ocupa, la entidad accionante alega la vulneración de las garantías del debido proceso en lo referente a: **i.** presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida; y, **ii.** motivación. De igual manera, alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

17. Con relación a la garantía de motivación y el derecho a la seguridad jurídica, esta Corte considera que los argumentos de los accionantes están dirigidos a que esta Autoridad se pronuncie sobre el mérito del asunto. Para que esto prospere, conforme lo determina la sentencia Nº 176-14-EP/19, es indispensable, en primer lugar, que la decisión judicial impugnada haya vulnerado los derechos constitucionales del accionante.

18. Por esta razón, primero se examinará si la decisión judicial impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, dado que el cargo por el que fundamenta la vulneración de la garantía de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida es el mismo. Así, se procede a reconducir el análisis a la luz de la tutela judicial efectiva.

a. Derecho a la tutela judicial efectiva

19. La entidad accionante señala que en la decisión impugnada no se tomaron en cuenta los argumentos esgrimidos por la autoridad tributaria.

20. El artículo 75 de la Norma Suprema señala:

> "*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. Conforme lo ha señalado esta Corte,[1] la tutela judicial efectiva no se agota en garantizar el acceso de las personas al sistema de administración de justicia, pues involucra una serie de obligaciones "*(...) que recaen en los órganos jurisdiccionales, a efectos de garantizar una adecuada y eficaz protección de derechos (...)*", con la finalidad de atender y responder motivadamente las peticiones de los justiciables, evitando que las partes queden en indefensión.

22. De esta manera, este Órgano Constitucional ha señalado que el derecho a la tutela judicial "*(...) 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 (...)*"[2] En el caso *in examine*, el cargo de la entidad accionante se relaciona con el segundo elemento por lo que se analizará el debido proceso en la garantía de motivación.[3]

[1] Corte Constitucional, sentencias N° 262-13-EP/19 y 1455-13-EP/19.
[2] Corte Constitucional, sentencia Nº 889-20-JP/21.
[3] Corte Constitucional, sentencia Nº 889-20-JP/21: "*Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada 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.*"

23. Conforme lo ha señalado esta Corte,[4] la garantía de motivación exige de las autoridades, entre otras obligaciones, que enuncien las normas jurídicas que sustentan su decisión, con la explicación detallada de su pertinencia a los elementos de hecho de cada caso sometido a conocimiento de los juzgadores. En este sentido, la motivación permitirá al justiciable conocer las razones por las cuales la autoridad ha llegado a determinada conclusión.

24. En este sentido, se verifica que los jueces requeridos, en el considerando CUARTO de la decisión impugnada, señalaron los argumentos esgrimidos en la audiencia realizada el 16 de septiembre de 2015, por la compañía accionante, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y la Procuraduría General del Estado. De esta manera, la autoridad judicial indicó que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador argumentó que se encontraba facultado para requerir información al administrado, pues son las competencias propias de la autoridad tributaria cuando realiza control posterior, según lo determina la Decisión 778, de la Comunidad Andina y el Código Orgánico de la Producción.

25. Sin embargo, la autoridad requerida indicó que, de conformidad con las decisiones 574, 571 y 574, de la Comunidad Andina:

> *"(...) las competencias de la demandada son solo para obtener información para realizar el control posterior de una determinada operación aduanera, especificando la importación que se requiere analizar con el fin del control posterior a realizarse por lo que no se entiende por que (sic) la demandada utilizó en el proceso de control posterior la Decisión 778 de la Comunidad Andina, la misma que por declaración expresa del demandado no ha sido ratificada por el Ecuador (...). Por lo que es evidente que se pretendió realizar un proceso sin contar con una norma previa, clara y conocida (...)".*

26. De esta manera, la autoridad judicial indicó que hay una violación adicional al artículo 66, numerales 19 y 20 de la Constitución "*(...) donde se deja claro que se ha declarado que estos derechos son inviolables lo que incluye las comunicaciones, y los documentos privados.*" Así, los jueces provinciales indicaron que "*(...) la competencia del Estado de investigar hechos contrarios a la ley (...) debe estar en consonancia con el fuero particular de la intimidad, del domicilio o de las comunicaciones, salvo que estemos en presencia de circunstancias de excepción (...)*".

27. Por estas consideraciones, "*(...) al haberse probado la existencia de una vulneración del derecho de protección de datos de carácter personal y la intimidad (...)*", la autoridad judicial declaró sin lugar el recurso de apelación presentado por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

28. En este contexto, se verifica que la autoridad judicial se pronunció sobre los argumentos esgrimidos por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en su

[4] Corte Constitucional, sentencia N° 2159-11-EP/19.

recurso de apelación. De igual manera, la autoridad enunció las normas, principios y jurisprudencia en que fundamentó su decisión, exponiendo la pertinencia de sus señalamientos con los argumentos fácticos, como lo determina la Norma Suprema, por lo que no existe vulneración de la garantía de motivación en la sentencia dictada el 29 de octubre de 2015, por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas.

29. Para finalizar, dado que no se verifican vulneraciones a derechos en la decisión impugnada, la Corte concluye que no se cumplen con los requisitos para realizar un control de méritos por lo que las alegaciones respecto de la garantía de motivación y el derecho a la seguridad jurídica no pueden ser examinadas en atención a lo señalado en la sentencia 176-14-EP/19.[5]

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 extraordinaria de protección presentada por Xavier Cárdenas Moncayo, director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.08 10:00:30 -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

[5] *"55. Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de administración de justicia constitucional, encargado de enmendar las vulneraciones de derechos puestas a su conocimiento, excepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecusión del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección (...)"*

Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0044-16-EP

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 277-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 277-16-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 analiza si la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2015 emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa; así como el derecho a la tutela judicial efectiva. La Corte Constitucional resuelve desestimar la presente acción al no encontrar vulneración de derechos.

I. Antecedentes Procesales

1. El señor Neptalí Oswaldo Ambrosi Durazno presentó una acción de protección en contra de la Cooperativa de Transporte Rural y Urbano de la ciudad de Santa Rosa (en adelante **‘‘Cooperativa’’**) representada por el gerente general, Héctor Manuel Quezada Sanaguano y el presidente, Carlos Baltazar Cango Chamba.[1] Dentro de la acción de protección se alegó los siguientes derechos como supuestamente vulnerados: al trabajo, tutela judicial efectiva, debido proceso, seguridad jurídica y propiedad.

2. El juez de primera instancia de la Unidad Judicial Civil del cantón Santa Rosa, provincia El Oro, declaró sin lugar la acción de protección. Inconforme con esta decisión, el señor Neptalí Oswaldo Ambrosi Durazno interpuso recurso de apelación. La Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, mediante sentencia de fecha 22 de diciembre de 2015, revocó la sentencia de primera instancia y aceptó la acción de protección, por lo que dejó sin efecto la decisión de las actas[2] emitidas por la Cooperativa.

3. El 21 de enero de 2016, la Cooperativa a través de su gerente, Héctor Manuel Quezada Sanaguano y el presidente, Carlos Baltazar Cango Chamba (en adelante **‘‘la**

[1] Este proceso fue signado con el No. 07307-2015-00371 ante la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Rosa. El accionante manifestaba su vulneración a derechos constitucionales ya que la Cooperativa de Transporte Rural y Urbano de la ciudad de Santa Rosa dejó sin efecto el acta en la cual se aceptaba al accionante como socio de la Cooperativa.
[2] Se dejó sin efecto el acta de sesión del Consejo de Administración de la Cooperativa de Transporte de Pasajeros Parroquial y Urbano de la ciudad de Santa Rosa, realizada el 28 de noviembre de 2014; la cual dejó sin efecto el acta en donde se aceptó al señor Neptalí Oswaldo Ambrosi como socio de la Cooperativa. Así como el acta de sesión del Consejo de la Administración de la Cooperativa realizada el 7 de septiembre de 2015, en donde se señala que no existe un socio sucesor.

accionante'') presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2015 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (en adelante **''La Sala''**).

4. Mediante auto de fecha 17 de mayo de 2016, la Sala de Admisión conformada por los entonces jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán y como jueza ponente Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la causa No. 277-16-EP y resolvió admitir a trámite dicha acción extraordinaria de protección.

5. Mediante auto de fecha 16 de junio de 2017, la ex jueza Roxana Silva avocó conocimiento y solicitó informe de descargo de la Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

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

7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante providencia del 30 de noviembre de 2020.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por el artículo 94 de la Constitución (en adelante **''CRE''**); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante **''LOGJCC''**).

III. Alegaciones de las partes

3.1. De la parte accionante

9. La accionante en su acción extraordinaria de protección hace un recuento de los hechos de la acción de protección y alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa (art. 76.7.a CRE); y la tutela judicial efectiva (art. 75. CRE).

10. Sobre estas presuntas vulneraciones, expone:

i. Respecto al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa alega que: *''si las pruebas solicitadas no contrarían ningún precepto constitucional o legal y son totalmente pertinentes por cuanto existe una relación lógica o jurídica entre el medio y el hecho. Por probar, deben ser admitidas y practicadas por la Sala; de*

lo contrario, por la omisión en que se incurre se estarían vulnerando abiertamente los derechos (...)''(sic). Además, añade que: *''Al inadmitirse, bajo criterios equivocados, la valoración de mis pruebas a mi favor, se está vaciando de contenido el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa.''.*

ii. Asimismo, la accionante afirma que: *''Muchas veces, a pesar de que los principios, derechos y reglas de procedimiento se encuentran constitucional y legalmente establecidos, éstos resultan inobservados por parte del juez encargado de conducir el proceso, toda vez que al haberse solicitado la práctica de determinada prueba (declaración de testigos) indispensable para lograr desvirtuar las aseveraciones de la parte demandante, esta diligencia se omite, lo cual conduce al final a una valoración probatoria que no garantiza a las partes procesales la protección de sus intereses legítimos; es decir, en la práctica no se ejecuta, por múltiples circunstancias imputables en este caso a la autoridad del juez''.*

iii. Por otra parte, la accionante se limita a mencionar varias definiciones doctrinarias de la tutela judicial efectiva.

3.2. De los accionados

Pronunciamiento de los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro

11. Mediante escrito de fecha 10 de julio de 2017, la Sala se pronunció respecto de las alegaciones interpuestas y mencionó que la accionante: *''no determina cuales son las pruebas que supuestamente no le han sido aceptadas. Por el contrario de la revisión del expediente se observa que todas las pruebas presentadas por las partes procesales han sido minuciosa y debidamente valoradas y expuestas en el fallo dictado por este Tribunal de la Sala Provincial, el cual se encuentra respaldado por abundante jurisprudencia constitucional que se cita en el mismo, sin que se haya dejado de considerar la tutela judicial efectiva, ni se haya violado el debido proceso, ni el derecho a la defensa de las partes (...)''.*

IV. Análisis del caso

12. El artículo 94 de la Constitución señala: *"La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. 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".*

13. La Corte Constitucional ha señalado que, 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.

14. En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación mínimamente completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **(i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **(ii) una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **(iii) una justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental[3].

15. Por lo que vistas las argumentaciones de la accionante, la Corte Constitucional haciendo un esfuerzo razonable[4] analizará la presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la defensa. Sin embargo, respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, se observa que la accionante únicamente afirmó que se ha vulnerado dicho derecho, sin establecer alguna razón, argumento o base fáctica que permita a esta Corte razonablemente identificar cuál fue la acción u omisión de la Sala accionada que presuntamente vulneró derechos constitucionales, por tanto, la Corte no se pronunciará sobre este derecho.

Derecho al debido proceso en la siguiente garantía: derecho a la defensa en todas las etapas del juicio (art. 76.7.a CRE)

16. La Corte Constitucional ha determinado que el derecho a la defensa es: *''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 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).''*[5]

17. A pesar de que la accionante hace referencia a la valoración de la prueba, lo cual excede el objeto de una acción extraordinaria de protección, también ha argumentado que se ha vulnerado sus derechos pues no se ha tomado en cuenta una declaración de testigos que fue solicitada. Sin embargo, de la revisión exhaustiva del expediente, esta afirmación no tiene sustento alguno; pues ni en su contestación a la demanda, ni en el recurso de apelación o intervención en audiencia, se observa que la accionante haya solicitado como prueba la declaración de alguna persona.

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No.1967-14-EP/19, párr.18.
[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No.1967-14-EP/19, párr. 21.
[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1800-14-EP/20, párr.16.

18. Sin perjuicio de lo expuesto y visto que la accionante alega no haber podido defenderse, la Corte analizará si esta tuvo oportunidades y condiciones dentro del proceso para hacer valer sus derechos. De la revisión del proceso y la sentencia impugnada, se desprende que la accionante tuvo y ejerció su derecho a la defensa al exponer todos sus argumentos tanto en la audiencia de primera instancia[6] como ante la Corte Provincial[7]; asimismo, se le otorgó el tiempo necesario para poder realizar su alegato ante los jueces, por lo que se respetó su derecho a la inmediación y a ser escuchado. De igual forma, la accionante interpuso acción extraordinaria de protección[8], la cual fue atendida y se remitió el expediente a la presente Corte.

19. Asimismo, de la sentencia de segunda instancia[9], se desprende que el Tribunal tomó en cuenta las pruebas anunciadas[10] tanto por la accionante como por su contraparte, y en el numeral 3.3 con el título: Determinación de los aspectos y problemas jurídicos constitucionales a ser examinados, mencionan: *'' (...)la decisión contenida en el acta de sesión del Consejo de Administración de la Cooperativa de Transporte de Pasajeros Parroquial y Urbano Ciudad de Santa Rosa, de fecha 28 de noviembre 2014, incurre en la vulneración de derechos constitucionales. Al respecto se indica que los accionados no han presentado en la audiencia pública llevada a cabo en la presente acción, el documento que contiene lo que supuestamente ha dispuesto la autoridad de la ANT (...)''.*

---

[6] Razón de la audiencia de fecha 14 de septiembre de 2015. A fj.32 del cuadernillo de la Unidad Judicial Civil del cantón Santa Rosa, provincia El Oro.

[7] Razón de la audiencia de fecha 02 de diciembre de 2015. A fj.15 del cuadernillo de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de El Oro.

[8] Acción Extraordinaria de Protección a fj.78 del cuadernillo de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de El Oro.

[9] Sentencia de fecha 22 de diciembre de 2015, acápite 3.3. Determinación de los aspectos y problemas jurídicos constitucionales a ser examinados a fj. 17 del cuadernillo de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de El Oro.

[10] En la sentencia se transcribe: *''acompaña a su demanda la siguiente documentación: 1.- La escritura pública de posesión efectiva que obra de fs. 3-47 del cuaderno de primer nivel, otorgada a favor de la señora Judith Yolanda Durazno Suárez, por sus propios derechos en calidad de cónyuge sobreviviente y representante legal de su hija menor de edad Yoselyn Nathaly Ambrosi Durazno, e hijos Manuel Ulises Ambrosi Durazno y César Washington Ambrosi Durazno, ante el Notario Segundo del cantón Santa Rosa, con fecha 3 de julio del 2013; y, 2.- Escritura pública de poder especial otorgada por la señora Judith Yolanda Durazno Suárez por sus propios derechos en calidad de cónyuge sobreviviente y representante legal de su hija menor de edad Yoselyn Nathaly Ambrosi Durazno, e hijos (...); Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por cuanto en sesión del Consejo de Administración, de fecha 13 de noviembre del 2014, se acepta como nuevo socio al señor Neptalí Oswaldo Ambrosi Durazno, lo cual es aprobado en sesión del Consejo de Administración, de fecha 14 de noviembre del 2014, según se desprende de la compulsa que obra a fs. 58-59; (...) una vez retirada la liquidación, se procederá al retiro de la unidad de las siguientes características (...)' circunstancia que contradice o se desvirtúa con los documentos que obran de fs. 83-86, en los que se hace conocer al Consejo de Administración del fallecimiento del señor Neptalí Ulises Ambrosi Sotomayor, y se solicita el ingreso como socio en dicha cooperativa del heredero Neptalí Oswaldo Ambrosi Durazno, en sesión de fecha 28 de noviembre del 2014, se ha dejado sin efecto su aceptación como socio de la misma''.*

20. Por lo expuesto, se descarta el cargo mencionado en el párrafo 10.i) y ii) *supra* porque, al contrario de lo señalado por la accionante, esta Corte ha corroborado que esta pudo ejercer su derecho a la defensa en todas las etapas del proceso y que sus argumentos, incluido las pruebas presentadas y que superaron la fase de admisibilidad, fueron tomadas en cuenta y analizadas en la sentencia dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de El Oro; no correspondiéndole a esta Corte pronunciarse sobre si tal valoración es o no correcta ya que ello excede el ámbito de la acción extraordinaria de protección.

21. Finalmente, respecto de las alegaciones relacionadas con los hechos de la acción de protección, se recuerda que la revisión de la Corte tiene por objeto identificar presuntas violaciones a los derechos constitucionales y que excepcionalmente, puede realizar examen de mérito del proceso de origen siempre que se cumplan las condiciones establecidas por esta Corte[11]. En el presente caso, pese a que se trata de una acción de protección, no se ha acreditado alguna violación de derechos producto de la acción extraordinaria de protección propuesta; por tanto, no corresponde que esta Corte se pronuncie sobre alegaciones relacionadas al asunto que motivó dicha acción de protección y que se relacionan con la calidad de socio de una persona en la Cooperativa mencionada en el párrafo 1 *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:

a. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 277-16-EP**.

b. Devolver los expedientes al juzgado de origen.

c. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.08 10:30:14 -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

[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 176-14-EP/19, párr. 55.

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 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0277-16-EP

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1805-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 1805-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia se desestiman las alegadas vulneraciones de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación, en un auto, dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que inadmitió un recurso de casación dentro de un proceso contencioso tributario.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 21 de octubre de 2013, Zoila Avelina Guzmán Guzmán presentó una demanda contencioso tributaria impugnando la resolución N.o SENAE-DDC-2013-0616-PV, de 20 de septiembre de 2013, emitida por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), en la que se le impuso una sanción administrativa de USD 33.003,20 por uso indebido de bienes importados con exoneración de tributos, sanción prevista en el artículo 214 del Reglamento al Título para la Facilitación Aduanera para el Comercio del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones[1].

2. Dentro del proceso judicial N.º 01501-2013-0127, el 16 de mayo de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Cuenca emitió sentencia en la que aceptó la demanda y dejó sin efecto el acto impugnado.

[1] La multa se impuso por uso de terceras personas de un vehículo importado con exoneración tributaria por una persona con discapacidad. Textualmente la decisión de la resolución impugnada indicó: *"[…]imponer a la señora ZOILA AVELINA GUZMAN GUZMAN* [sic]*, una sanción administrativa de diez veces el valor de los tributos que se pretendieron evadir, dichos tributos han sido cuantificados por la Dirección de Despacho y Control de Zona Primaria de esta Dirección Distrital con fecha de corte 26 de Junio de 2013 conforme se desprende del memorando N' SENAE-DDZC-2013-0199-M que forma parte de este expediente administrativo, por ser esta fecha en la cual se comprueba el uso indebido del mencionado bien conforme consta en el acta de aprehensión No. UVAC-OPE-PA-2013-025, por lo tanto la multa a pagarse asciende a la suma de USD $ 33.003,20 (TREINTA Y TRES MIL TRES CON 20/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA), para la satisfacción de dicha sanción se le concede el término de veinte días. b) Disponer la devolución del vehículo personalmente y no por interpuesta persona a la importadora ZOILA AVELINA GUZMAN GUZMAN* [sic] *previo el pago de la sanción […]".*

3. El SENAE interpuso recurso de casación. En auto del 30 de junio de 2016, el Tribunal Distrital inadmitió a trámite el recurso por extemporáneo, conforme al artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Contra esta decisión, la entidad pública presentó recurso de hecho.

4. El 1 de agosto de 2016, el respectivo conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia[2] aceptó el recurso de hecho por considerar que el examen realizado por el Tribunal Distrital fue erróneo por haber aplicado las disposiciones del COGEP, cuando lo correspondiente era aplicar la Ley de Casación, vigente al momento en el que inició el proceso. En relación con el recurso de casación, se lo inadmitió a trámite, por las razones a las que se hará referencia más adelante.

5. El 29 de agosto de 2016, el SENAE presentó una demanda de acción extraordinaria de protección impugnando el auto de inadmisión de su recurso de casación[3].

6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 23 de noviembre de 2016, admitió a trámite la demanda presentada.

7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo de 12 de noviembre de 2019, la causa fue asignada al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 11 de enero de 2021 y solicitó el correspondiente informe de descargo a la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

B. La pretensión y su fundamento

8. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y, en consecuencia, se disponga que un nuevo conjuez realice el examen de admisibilidad de su recurso de casación.

9. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:

9.1. Que el acto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, porque no habría considerado la existencia de otros recursos que habrían sido interpuestos por la entidad accionante, con la misma fundamentación, y que fueron admitidos a trámite. Así, por ejemplo, se refiere al recurso interpuesto en la causa N.º 17751-2013-0243.

9.2. Que el acto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previsto en el artículo 76.7.l de la Constitución, porque no habría

[2] En la Corte Nacional de Justicia, el caso fue signado con el N.º 17751-2016-0458.
[3] La demanda se presentó en contra del auto emitido el 1 de agosto de 2016, aspecto que es ratificado en la pretensión de la entidad accionante, a pesar de que en su demanda el SENAE también indica que se presentó en contra de *"la Sentencia [sic] dictada el 11 de marzo de 2016* […]*"*.

esgrimido razones que fundamenten la decisión de inadmisión de su recurso de casación.

C. Informe de descargo

10. Mediante oficio N.º 38-2021-SCT-CNJ, presentado el 15 de enero de 2021, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia indicó que la conjueza que emitió el auto impugnado ya no ejerce dichas funciones, por lo que no es posible remitir el informe requerido.

II. Competencia

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

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

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

13. Con relación al cargo expuesto en el 9.1. *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto de inadmisión de casación, el derecho a la seguridad jurídica del SENAE, porque no habría considerado el contenido de autos previamente emitidos en casos similares?

14. Respecto al cargo del párr. 9.2. *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto de inadmisión de casación, el derecho al debido proceso del SENAE, en la garantía de la motivación, porque no habría esgrimido razones que fundamenten la decisión adoptada?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto de inadmisión de casación, el derecho a la seguridad jurídica del SENAE porque no habría considerado el contenido de autos previamente emitidos en casos similares?

15. El derecho a la seguridad jurídica se prevé en la Constitución de la siguiente forma:

> ***Art. 82.-*** *El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*

16. Cabe señalar que la sola inobservancia de normas legales no implica la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Así lo ha señalado esta Corte en el párrafo 19 de la sentencia Nº 1593-14-EP/20:

> *La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales.*

17. Según la entidad accionante, su derecho a la seguridad jurídica se habría vulnerado en el auto impugnado por cuanto no consideró el contenido de autos emitidos en casos similares (señala de forma expresa el caso N.º 17751-2013-0243), que habrían admitido a trámite sus recursos de casación.

18. De esta forma, el cargo imputa al auto impugnado no haber observado supuestos precedentes horizontales en materia de admisión del recurso de casación, es decir, alega que el auto impugnado debió resolverse aplicando la *ratio decidendi* de autos anteriores. Para examinar este cargo, es necesario citar lo indicado por esta Corte en el párrafo 39 de la sentencia 913-16-EP/21:

> […] *la Corte ya ha señalado que los precedentes horizontales de la Corte Nacional de Justicia solo adquieren carácter heterovinculante, es decir, la calidad de obligatorios para otros jueces del mismo tribunal en el futuro, si se satisfacen las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución, además de las disposiciones legales aplicables. En el caso bajo análisis, la entidad accionante hace referencia a decisiones judiciales adoptadas por la Corte Nacional de Justicia que no tienen un carácter hetero-vinculante y no establece argumento alguno respecto a la razón por la cual el conjuez que resolvió su recurso estaba obligado a seguir el criterio establecido en dichas sentencias. La admisibilidad del recurso de casación depende principalmente de la fundamentación específica de cada demanda y la admisión de un cargo no constituye un precedente vinculante para el análisis que en los demás casos realizan los conjueces del mismo nivel* [se omitió una nota al pie de página del original].

19. En el caso, la entidad accionante hace referencia a una decisión anterior al auto impugnado –el auto de admisión dentro de la causa N.º 17751-2013–0243–, el que no constituye un precedente hetero-vinculante en los términos del artículo 185 de la Constitución[4]. Es decir, no se trata de un fallo de triple reiteración que fuera

[4] Constitución de la República, "*Art. 185.- Las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto, obligarán a remitir el fallo al pleno de la Corte a fin de que ésta delibere y decida en el plazo de hasta sesenta días sobre su conformidad. Si en dicho plazo no se pronuncia, o sí ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria. La jueza o juez ponente para cada sentencia será designado mediante sorteo y deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la sala*".

reconocido por el pleno de la Corte Nacional de Justicia con el propósito de establecer jurisprudencia obligatoria. Por tanto, no era mandatorio para la Sala Especializada seguir el criterio establecido en dicha causa[5].

20. Por consiguiente, se descarta que el auto impugnado haya producido la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto de inadmisión de casación, el derecho al debido proceso del SENAE, en la garantía de la motivación, porque no habría esgrimido razones que fundamenten la decisión adoptada?

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

> ***Art. 76.-*** *En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: […] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: […] 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.*

22. La entidad accionante considera que se vulneró la garantía de motivación porque el auto no habría expuesto razones que fundamenten su decisión.

23. Al respecto, se verifica que en el auto impugnado se afirmó lo siguiente:

> *SEXTA: FUNDAMENTACIÓN.- Al amparo de la causal primera, la autoridad recurrente formula cargos contra la sentencia por falta de aplicación de los arts. 2 y 4 de la Resolución nº 976 de 25 de junio de 2009, emitida por el gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana; y, 13 del Decreto Ejecutivo No. 888, publicado en el Registro Oficial de 29 de septiembre de 2011; y. por errónea interpretación del art. 178, letra f del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones […] 6.2.6 Sin embargo, no explica el carácter determinante del presunto vicio en la parte dispositiva de la sentencia. La trascendencia del cargo debe ser enunciada partir de una confrontación eficaz entre los argumentos expuestos por el tribunal de instancia y las razones dadas por el casacionista para impugnar la resolución, que deben desembocar objetivamente en el hecho de que la resolución judicial sería distinta, si el tribunal de instancia no hubiera incurrido en tal vicio. […] 62.8 Al faltar este requisito, el cargo deviene en inadmisible.*
>
> *6.3 Cargo por errónea interpretación del art. 178, letra f del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones […] 6.3.4 No obstante, el recurrente olvida explicar*

[5] Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1035-12-EP/20, de 22 de enero de 2020.

el carácter determinante del presunto vicio en la parte dispositiva de la sentencia. 6.3.5 En virtud de lo expuesto, la impugnación se torna inadmisible.

24. De lo expuesto, esta Corte verifica que el auto impugnado se refirió a las alegaciones que fueron esgrimidas en el recurso de casación y, exponiendo razones, concluyó que no se cumplieron con los requisitos mínimos de fundamentación para su admisión a trámite.

25. Así pues, no se ha comprobado la alegada vulneración a la garantía de la motivación. Además, al realizar el análisis constitucional relativo al presente problema jurídico, esta Corte tampoco advierte el incumplimiento de los elementos mínimos detallados en el párrafo 21 *supra*, esto es: la enunciación de las normas jurídicas aplicables (artículo 3.1 de la Ley de Casación) y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (conforme la cita del párrafo 23 *supra*). En definitiva, el conjuez nacional verificó el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, en conformidad con lo expuesto en el recurso pertinente, cumpliendo con su rol en la fase correspondiente[6], por lo que se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación alegada por la entidad 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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el Nº 1805-16-EP.

2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.07 09:58:58 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 600-14-EP/20, de 16 de junio de 2020, párr. 27.

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 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1805-16-EP

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2259-16-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 2259-16-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 decisión se analiza si la sentencia emitida el 11 de octubre de 2016 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulnera los derechos al debido proceso en su garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y a la seguridad jurídica. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes Procesales

1. El 3 de julio de 2015, Nelson Vinicio Ramos Pilco, en calidad de gerente general de NEYMATEX S.A., presentó una demanda de impugnación en contra de la Resolución No. SENAE-DGN-2015-0442-RE, emitida el 16 de junio de 2015 por el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante "SENAE")[1].

2. El proceso judicial fue signado con el No. 09504-2015-00076, y recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, órgano que a través de la sentencia emitida el 15 de junio de 2016, aceptó la demanda, "*declarándose la nulidad de la Resolución SENAE-DGN-2015-0442-RE emitida por el Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, así como el contenido íntegro de su antecedente la Rectificación de Tributos DNI-DRI1-RECT-2014-0018*".

3. Frente a esta situación, la parte demandada interpuso recurso de casación, mismo que fue admitido a trámite en auto de 3 de agosto de 2016, exclusivamente al amparo de la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de

[1] En la Resolución No. SENAE-DGN-2015-0442-RE se declaró sin lugar el reclamo realizado por NEYMATEX S.A. y se ratificó la validez de la rectificación de tributos No. DNI-DRI1-RECT-2014-0018, en el que se realizó la reliquidación de los tributos por la suma de USD $20.445.33.

Casación, por una conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia[2].

4. En sentencia de 11 de octubre de 2016, emitida con voto de mayoría por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, resolvió casar la sentencia de instancia y "*ratificar la validez y legitimidad de la Resolución No. SENAE-DGN-2015-0442-RE* […] *así como de su antecedente la Rectificación de Tributos No. DNI-DRI1-RECT-2014-0018*".

5. El 26 de octubre de 2016, Nelson Vinicio Ramos Pilco, (en adelante "el accionante"), en calidad de gerente general de NEYMATEX S.A., presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de octubre de 2016, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

6. El 16 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

7. Una vez posesionados ante la Asamblea Nacional los actuales jueces de la Corte Constitucional, en sesión del Pleno del Organismo, llevada a cabo el 12 de noviembre de 2019, se sorteó la causa y su conocimiento recayó en el juez Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento y pidió informe de descargo a la parte accionada el 26 de abril de 2021.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

8. El accionante considera que la sentencia de 11 de octubre de 2016, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, transgredió los derechos al debido proceso en su garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 3 y 82 del texto constitucional.

9. Respecto de la vulneración de la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio, el accionante afirma que *"la sala habría desnaturalizado el recurso de casación, al haber entrado a calificar los hechos de instancia y argumentos expuestos por la autoridad demandada en instancia, realizando una valoración probatoria"*.

10. En este sentido, el accionante manifiesta que:

"[E]*l tribunal de casación debió haber resuelto conforme a la naturaleza de la causal cuarta del art 3 de la ley de casación [sic], que tiene como limitante la revaloración de*

[2] Causa No. 17751-2016-0446.

las pruebas y debe ser planteada a partir de los hechos probados en la sentencia. Para que se constituya la misma se requiere la presencia de dos elementos: el primero, que debe haber violación directa de las normas sustantivas en la sentencia impugnada; y, el segundo, que la transgresión haya sido determinante en la parte resolutiva del fallo recurrido; Es [sic] *decir, el juez hace obrar la norma a una situación no prevista o regulada por ella."*

11. Por otro lado, respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante menciona que:

"[A]*l haberse vulnerado el derecho constitucional al debido proceso, directamente se vulneró el Derecho constitucional a la seguridad jurídica, puesto que ambos derechos constitucionales se encuentran relacionados, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional en la sentencia No. 039-14-SEP-CC donde sostuvo que el derecho constitucional al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas jurídicas y en el juzgamiento de una persona con observancia del trámite propio de cada procedimiento, se constituyen en garantías de fundamental importancia relacionadas íntimamente con el derecho constitucional a la seguridad jurídica, en razón de que tutelan que dentro de los procedimientos judiciales las personas previamente conozcan las normas y los procedimientos bajo los cuales los mismos serán desarrollados."*

12. Finalmente, solicita que la Corte Constitucional acepte la acción extraordinaria de protección y deje sin efecto la sentencia impugnada.

B. Argumentos de la parte accionada

13. Mediante auto dictado el 26 de abril de 2021, el juez sustanciador, Hernán Salgado Pesantes, requirió a los jueces accionados, que, en el término de diez días, "*presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.*"

14. Tal requerimiento, conforme consta del expediente, fue atendido mediante oficio presentado el 10 de mayo de 2021 por el Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quien indicó que "*los doctores: Maritza Tatiana Pérez Valencia, José Luis Terán Suárez y Ana María Crespo Santos, en la actualidad, no forman parte de la Corte Nacional de Justicia"*; sin embargo, señaló que:

"De las consideraciones que anteceden vendrá a su conocimiento, señor Juez, que el Tribunal de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la resolución respectiva dentro 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 quienes la emitieron, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un fallo) la defensa asumida en dicha sentencia y la réplica a los

reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción. "

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

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

B. Análisis constitucional

16. Al existir el mismo argumento para sostener la vulneración de los derechos al debido proceso en su garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y seguridad jurídica, este Organismo realizará el análisis de la posible vulneración de estos derechos de manera conjunta.

17. Respecto del derecho a la seguridad jurídica, el artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente:

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

18. Asimismo, sobre el derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional en la sentencia No. 2034-13- EP/19, determinó lo siguiente:

"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."

19. Por su parte, la garantía de la observancia del trámite propio de cada procedimiento está reconocida en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución en los siguientes términos: *"3.* […] *Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento"*.

20. Ahora bien, como se mencionó en los párrafos anteriores, el accionante alega que se vulneraron sus derechos porque en casación se revisaron hechos y se valoró prueba.

21. De la revisión del expediente, se observa que en el auto de admisión del recurso de casación se resolvió:

> "[L]*a admisibilidad parcial del recurso de casación interpuesto por el economista Pedro Xavier Cárdenas Moncayo, Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, contra la sentencia dictada el 15 de junio de 2016, por la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario Nro. 2 con sede en Guayaquil, dentro del juicio de Impugnación No. 09504-2015-00076,* ***al amparo de la causal cuarta del art. 3 de la Ley de Casación****".* (Énfasis agregado)

22. Respecto del recurso de casación, si bien la Corte Constitucional ha señalado que éste "*se somete a varias limitaciones que lo configuran como un remedio procesal de carácter extraordinario"*[3], también ha reconocido que en la sentencia de mérito le *"corresponde a los jueces y juezas del tribunal de la Sala Especializada de Casación correspondientes, corregir el error de derecho y reemplazar los fundamentos jurídicos errados por los adecuados"*[4].

23. Respecto a la sentencia de mérito en conocimiento de un recurso de casación, el artículo 16 de la Ley de Casación, normativa aplicable al caso, establecía que, si la Corte Nacional de Justicia verifica la existencia de un error de derecho en la resolución impugnada, salvo que se trate de casación por la causal segunda del artículo 3, debe emitir una decisión que la reemplace, para lo cual puede valorar la prueba y revisar los hechos establecidos en la sentencia recurrida.

24. De la lectura de la sentencia impugnada, se verifica que el cargo presentado por el SENAE fue el siguiente:

> "[Q]*ue en ninguna parte de la demanda propuesta por la compañía NEYMATEX S.A. se aprecia o se contraviene "...sobre la confidencialidad de la base de valor del SENAE, así como los refrendos que fueron utilizados como referencia para el respectivo ajuste de valor"; de ahí que, "...la Sala, en TODO EL DESARROLLO del considerando SÉPTIMO en su sentencia, SE EXTRALIMITÓ EN ANALIZAR UNA SITUACIÓN QUE NO FUE ALEGADA POR EL ACTOR, Y QUE TAMPOCO FORMÓ PARTE DE LAS EXCEPCIONES DEL SENAE (ULTRA PETITA). Sobre la supuesta obligación que tiene la Administración Aduanera de efectuar "...la identificación de las importaciones que se tomaron como referente de mercancías similares..." como lo señala en su sentencia, así como la confidencialidad de la información de la base de datos de la Aduana...". Para sustentar el cargo, invoca el art. 273 del Código de Procedimiento Civil."*

25. Con la finalidad de constatar si el fallo de instancia realizó un análisis sobre cuestiones que no fueron parte de lo alegado por la compañía o el SENAE, en la sentencia impugnada se resumen las pretensiones y excepciones presentadas, de la siguiente manera:

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2170-18-EP/20 de 29 de julio de 2020, párr. 42.
[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 525-14-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 43.

"[L]*o que la compañía accionante alegó es que ante la citada duda razonable, por intermedio de agente de aduana, presentó oportunamente todos los descargos respectivos, los cuales han sido aceptados por el Departamento de Valoración de la Gerencia Distrital de Guayaquil, produciéndose la contradicción en la Dirección Nacional de Intervenciones y la Dirección Regional de Intervención 1, al formularse una rectificación tributaria en contra de NEYMATEX S.A., de un acto administrativo que se constituyó firme y ejecutoriado; que por tal motivo es evidente el error que comete la administración aduanera al pretender determinar el valor en aduana a un método de valoración No. 3 (Mercancías Similares) descartando los 3 métodos de valoraciones anteriores, siendo el caso que la empresa dentro de la Duda Razonable, con la presentación de toda la documentación pertinente, demostró que se debía aplicar el Método 1 (Transacción) de valoración de valor realmente pagado, y que al no haberse procedido de esa manera dio lugar a que la Rectificación de Tributos No. DNIDRI1-RECT-2014-0018 carezca de motivación. Frente a ello, en la contestación a la demanda, la Administración Tributaria se refiere a los fundamentos de hecho, entre ellos una breve introducción al caso; antecedentes; las causas que originaron la duda razonable en el control concurrente; acerca de la legalidad y legitimidad del control posterior; respecto de la ilegal evasión de la carga probatoria por parte del importador NEYMATEX S.A.; luego se refiere a los fundamentos de derecho, jurisprudencia, conclusiones y propone las siguientes excepciones* […]".

26. Posteriormente, en la sentencia impugnada se revisa el análisis del fallo de instancia:

"[L]*a Sala juzgadora se pronuncia sobre la supuesta obligación de la administración aduanera de identificar las importaciones que se tomaron como referente de mercancías similares, esto es afirma que la administración aduanera tiene que detallar la forma de aplicación del método de valoración correspondiente y especificar los datos del referente aplicado, a fin de que su decisión esté motivada, lo cual contraviene con lo resuelto por esta Sala Especializada que, en fallos de mayoría (recursos Nos. 476-2015, 368-2016, 381-2016, entre otros) ha dicho que* […]*"*

27. De allí, el Tribunal de casación concluye que:

"[Q]ueda demostrado y es evidente que la Sala juzgadora, en la especie, se extralimitó en analizar una situación que no fue alegada por el actor, y que tampoco formó parte de las excepciones del SENAE. En consecuencia, el Tribunal a quo infringe lo dispuesto en el art. 273 del Código de Procedimiento Civil, al resolver lo que no fue materia del litigio, y por lo tanto incurre en vicio alegado (ultra petita), configurándose la causal cuarta invocada por la administración tributaria aduanera."

28. En consecuencia, se evidencia que, conforme lo expuesto en párrafos anteriores, el Tribunal de Casación, al aceptar el cargo presentado por el SENAE, se encontraba obligado a dictar una sentencia de reemplazo, para lo cual contaba con la posibilidad de revisar hechos y analizar pruebas establecidas en la decisión de instancia. Cuestión que de ninguna forma constituye una vulneración de derechos.

29. En definitiva, por las razones expresadas, se verifica que en la sentencia impugnada se observó la normativa clara, previa y pública que regula al recurso de casación y el trámite aplicable al caso.

30. Por lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que, en la sentencia de 11 de octubre de 2016, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, no se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y seguridad jurídica.

IV. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.

2. Se dispone la devolución del expediente.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.08 09:55:56 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2259-16-EP

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

ABG. JAQUELINE VARGAS CAMACHO
DIRECTORA - SUBROGANTE

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.