

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1596-16-EP/21 En el Caso No. 1596-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección N° 1596-16-EP	3
1104-17-EP/21 En el Caso No. 1104-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 1104-17-EP	15
1378-17-EP/21 En el Caso No. 1378-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 1378-17-EP	22
2152-17-EP/21 En el Caso No. 2152-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 2152-17-EP	30
25-17-EP/21 En el Caso No. 25-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 25- 17-EP	40
60-18-AN/21 En el Caso No. 60-18-AN Acéptese parcialmente la acción por incumplimiento 60-18-AN	46

	Págs.		Págs.
67-18-IS/21 En el Caso No. 67-18-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 67-18-IS, al verificar el incumplimiento, por parte del GAD de San Miguel de Ibarra, de la devolución de los valores retenidos que correspondan a prestaciones en dinero del IESS .	62	1891-17-EP/21 En el Caso No. 1891-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 1891-17-EP	143
746-17-EP/21 En el Caso No. 746-17-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración al derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva de Mario Agustín Ruiz Delgado	76	2335-17-EP/21 En el Caso No. 2335-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 2335-17-EP	154
2127-17-EP/21 En el Caso No. 2127- 17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	86	1077-17-EP/21 En el Caso No. 1077-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada	164
3344-17-EP/21 En el Caso No. 3344- 17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	92	1383-17-EP/21 En el Caso No. 1383- 17-EP Desestímese la Acción Extraordinaria de Protección propuesta	174
3-14-IS/21 En el Caso No. 3-14-IS y acumulados Rechácese las acciones de incumplimiento No. 3-14-IS, 4-14-IS y 5-14-IS	98	30-16-IN/21 En el Caso No. 30-16-IN Acéptese parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad planteada	182
179-17-EP/21 En el Caso No. 179- 17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 179-17-EP	106		
2361-17-EP/21 En el Caso No. 2361-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 2361-17-EP	117		
3426-17-EP/21 En el Caso No. 3426- 17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Víctor Manuel Zea Zamora y la señora Indhyra Svethlana Gordón Narváez	125		
1506-17-EP/21 En el Caso No. 1506-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 1506-17-EP	136		

**Sentencia No. 1596-16-EP/21****Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 08 de septiembre de 2021

CASO No. 1596-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: En la presente sentencia se declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la accionante por la aplicación retroactiva de una norma para el cálculo del fondo global de jubilación patronal.

I. Antecedentes Procesales

1. El 7 de agosto de 2009, la señora Ana Myrian Salazar Villegas, presentó una demanda en contra de la señora Manuela Yuen-Chong Manchong, por sus propios derechos y por los derechos que representa de las compañías Clínica Antonio Gil G. y Clínica Antonio Gil Cía. Ltda.; impugnando el acta de entrega de fondo global de su jubilación patronal. La cuantía se fijó en USD 33.000,00; y su conocimiento se radicó ante el Juzgado Tercero del Trabajo del Guayas, bajo el número 09353-2009-1650.
2. El 1 de noviembre de 2011, el juzgado de instancia, mediante sentencia, resolvió declarar sin lugar la demanda.
3. El 11 de noviembre de 2011, la señora Ana Myrian Salazar Villegas recurrió en apelación de la sentencia de instancia; la contraparte se adhirió a dicho recurso. La apelación fue signada con el número 09131-2011-1747.
4. El 8 de julio de 2013, la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante sentencia, decidió “*confirmar la sentencia recurrida*”.
5. El 30 de julio de 2013, la señora Ana Myrian Salazar Villegas interpuso recurso de casación en contra de la sentencia de alzada.
6. El 8 de octubre de 2015, la Dra. María Consuelo Heredia Yerovi, conjueza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, por medio de auto, admitió el recurso de casación interpuesto. La casación fue signada con el número 17731-2014-0084.
7. El 6 de julio de 2016, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en sentencia, resolvió casar parcialmente la sentencia y dispuso que “*la Clínica*

Antonio Gil Cía Ltda. cancele la diferencia (...) \$4.449,53 a favor de la ex trabajadora Ana Myrian Salazar Villegas”.

8. El 20 de julio de 2016, la señora Ana Myrian Salazar Villegas -en adelante “la accionante”- planteó acción extraordinaria de protección contra la sentencia de casación.
9. El 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Marien Segura Reascos, Wendy Molina Andrade y Francisco Butiña Martínez, admitieron a trámite la presente causa.
10. El 5 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Ali Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
11. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, mediante providencia del 14 de diciembre de 2020, avocó conocimiento de esta y requirió a las autoridades judiciales impugnadas que se pronuncien sobre los cargos contenidos en la demanda de la accionante.

II. Competencia

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

III. Decisión judicial impugnada

13. Conforme se identifica del segundo y cuarto acápite del libelo de demanda de la accionante, el objeto de la presente causa recae sobre: (i) la sentencia de casación, emitida el 6 de julio de 2016, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso 17731-2014-0084.

IV. Alegaciones de las partes

De la legitimada activa

14. La accionante alegó que se han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas (art.

76.1 CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), a una vida digna (art. 66.2 CRE), y a la igualdad y no discriminación (art. 66.4 CRE).

15. En su construcción argumentativa expuso:

- a. Sobre la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, alegó que la sala de casación habría resuelto su recurso, *“aplicando inconstitucionalmente unas normas dictadas por el Ministerio del Trabajo publicadas en el Suplemento del R.O. N° 732 de Abril 13 del 2016 NO vigentes al momento de nacer mi derecho al fondo global (año 2007) Ni vigentes al momento de entrar en vigencia la nueva Constitución (año 2008) y que NO FUERON PUNTO ‘violado’ o citado en mi Recurso de Casación”*. [sic]
- b. Por su parte, en lo atinente al debido proceso, indicó que la sala de casación *“se acogió inconstitucionalmente a un ‘Acuerdo Ministerial’ de abril de 2016 NO fue punto invocado en mi recurso de casación”*. [sic]
- c. Luego, sobre la seguridad jurídica manifestó que *“no puede existir Seguridad Jurídica al haber la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia casado la sentencia de segunda instancia, acogiendo inconstitucionalmente un ‘Acuerdo Ministerial’ de abril de 2016 NO fue punto invocado en el recurso de Casación”*.
- d. En cuanto, al derecho a una vida digna, expuso que la sala de casación de manera incongruente y contradictoria casa la sentencia *“pero aplican unas normas dictadas por el Ministerio de Trabajo (...) NO vigentes al momento de nacer mi derecho al fondo global”*.
- e. Finalmente, en lo referente al derecho a la igualdad y no discriminación sostuvo que: *“existe una evidente discriminación (...) pues a ciudadanos como Luis Villacís, José Suarez, Raúl Tenesaca, Felipe Bolívar Ramos, Laura Ugarte, Julio Foyain, etc (...) la misma Sala Laboral SI les ordena el pago de las pensiones jubilares que comprenden el fondo global, hasta que cumplan 89 años de vida, más en el caso presente no lo hacen”*.

Posición de la autoridad judicial requerida

- 16.** La autoridad judicial demandada, hasta la presente fecha, no ha presentado el informe solicitado por la jueza constitucional ponente.

V. Análisis del caso

Determinación del problema jurídico

- 17.** Luego de analizar los argumentos expuestos por la accionante ha sido posible corroborar que los cargos relativos a las presuntas vulneraciones de los derechos a

la tutela judicial efectiva, el debido proceso, la seguridad jurídica y la vida digna comparten un mismo núcleo argumentativo, a saber, la aplicación retroactiva de una norma no vigente a la época. Visto esto, la Corte abordará¹ el análisis constitucional de estos cargos exclusivamente desde la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica. En lo tocante al cargo sobre la presunta lesión del derecho a la igualdad y no discriminación, este Organismo lo analizará de forma autónoma en tanto que ha sido construido mediante una argumentación distinta a la de los derechos precitados.

Seguridad jurídica (Art. 82 CRE)

18. En virtud del artículo 82 de la Carta Suprema, 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.*” En este sentido, la seguridad jurídica, como elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico, garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad.
19. En general, del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Estas reglas deben ser estrictamente obedecidas por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica sólo podrá modificarse por una autoridad competente a través de procedimientos regulares, previamente establecidos. De esta manera, el derecho a la seguridad jurídica comprende, de forma general, el deber de los administradores de justicia de aplicar, en lo sustantivo, las normas que se encontraban vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado; y no la normativa vigente a la época de la reclamación.
20. En este caso, la accionante considera que los jueces de casación violaron su derecho a la seguridad jurídica porque, al resolver la causa, aplicaron la resolución del Ministerio del Trabajo sobre el cálculo de la jubilación patronal (Registro Oficial Suplemento No. 732 de 13 de abril del 2016) que no estaba vigente al momento de nacer su derecho al fondo global (2007).
21. De la revisión de la sentencia impugnada, se constata que los jueces de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia calcularon el fondo global de jubilación patronal de la accionante conforme los artículos 2 y 3 del acuerdo ministerial MDT-2016-0099:

“5.2.2. (...) Este Tribunal en garantía del derecho a la seguridad jurídica y del cumplimiento de las normas y el derecho de las partes que deben ser aplicadas para resolver el recurso interpuesto, en virtud del Acuerdo Ministerial No. MDT-2016-0099 emitido por el Ministerio de Trabajo y publicado en el Registro Oficial No. 732

¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 687-13-EP/20, párr. 25.

el 13 de abril de 2016, que en su artículo 3 determina las variables para la realización del cálculo del fondo global y que ha establecido la siguiente formula: “Coeficiente actualizado de renta vitalicia x pensión jubilar anual + décima tercera remuneración + décima cuarta remuneración”, mediante el cual establece un protocolo para la aplicación de las normas que regulan la jubilación patronal, a fin de dar un trato igualitario en virtud del derecho a la seguridad jurídica con lo cual verifica que queda justificado el empleo de los nuevos coeficientes respecto del cálculo empleado para la jubilación global; lo cual, no constituye inobservancia a los precedentes que el accionado mencionó en el contenido de su recurso de casación. (...)

5.2.3.- Al no existir la determinación de la pensión jubilar mensual, esta Tribunal de Casación procede a realizarlo en observancia al artículo 216 numeral 2 del Código de Trabajo en concordancia con el artículo 2 del Acuerdo Ministerial MDT-2016-0099, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 732 de 13 de abril del 2016 que establece: (...) Bajo estos parámetros en el expediente no constan valores correspondientes a fondos de reserva aportados ni por el trabajador ni por su empleador, ni tampoco consta el mecanizado del IESS, mediante el cual se podría establecer las remuneraciones de los últimos 5 años de servicios brindados por la accionante; por lo que, para efectos del presente cálculo se tomará en cuenta los salarios básicos unificados de la trabajadora de julio del 2002 a diciembre del 2007 (...).”

22. Asimismo, de la revisión del expediente de primera instancia, se corrobora que la accionante se acogió a la jubilación el 2 de enero de 2007.² Por lo cual, se advierte que los jueces de casación aplicaron un método de cálculo de jubilación patronal establecido en un acuerdo ministerial que entró en vigencia con posterioridad a su jubilación, contrariando su deber de aplicar la normativa vigente al momento de suscitarse el acto jurídico a ser sancionado.
23. En esta línea, este Organismo previamente ha manifestado que: ***“el derecho a la seguridad jurídica no puede entenderse de manera restrictiva como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas, sino que, además, y de forma principal debe comprendérselo como un derecho para salvaguardar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que se cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE” (énfasis añadido).***³
24. De esta forma se verifica que la actuación en que incurrió la autoridad judicial demandada al no aplicar la norma que estaba vigente al momento en que la accionante accedió a su jubilación patronal, y en su lugar aplicar una norma posterior, a saber, el acuerdo ministerial MDT-2016-0099, violó el derecho a la seguridad jurídica de la accionante en tanto que provocó una transgresión del

² Acta de finiquito, foja 31 del expediente de primera instancia.

³ Corte Constitucional, sentencia No. 1889-15-EP/20, párr. 27

principio de irretroactividad garantizado por el artículo 11 de la CRE.⁴ No obstante, además de traducir la aplicación retroactiva de una norma, lo realizado por la autoridad judicial demandada implicó una lesión y regresión respecto de los derechos laborales adquiridos por la accionante⁵, en la línea que esta Corte ha admitido en ocasiones previas:

“28. Así, los principios de legalidad, progresividad en el desarrollo de los derechos y de irretroactividad, configuran pilares fundamentales para la tutela de la seguridad jurídica en un Estado Constitucional, en cuanto mandan que los efectos jurídicos de hechos y derechos se califiquen conforme a la normativa preexistente a la época, y proscriben la afectación y la regresión arbitraria (no justificada) de derechos adquiridos, a través de la emisión de una norma posterior. En otras palabras, prohíben que una norma ulterior tenga efectos negativos sobre situaciones jurídicas anteriores más favorables.

*29. En este orden de ideas, distintamente a lo afirmado por el accionante, el que la Sala de casación haya evaluado la situación jurídica y pretensiones de la señora Rita Cecilia Crizón Vaca, a la luz del ordenamiento jurídico vigente a la época en que adquirió su derecho a la jubilación patronal, no traduce ninguna violación a la seguridad jurídica, sino que protege su vigencia, en cuanto verifica que los derechos adquiridos de una persona sean analizados conforme a las normas vigentes al tiempo en que dicho derecho se originó”.*⁶

25. En esta misma línea, en la sentencia No. 1127-16-EP/21 la Corte Constitucional declaró la violación del derecho a la seguridad jurídica, porque los jueces de casación aplicaron el acuerdo ministerial MDT-2016-0099 (R.O. S. No. 732 de 13 de abril de 2016) para el cálculo del fondo global de jubilación patronal. En esta causa, la ex trabajadora se había jubilado en 2003, es decir, antes de la vigencia del acuerdo ministerial aplicado por los jueces de casación.
26. Visto lo resuelto en un caso análogo y que los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia aplicaron una norma que no se encontraba vigente a la época de jubilación de la accionante, se acepta el cargo de la accionante sobre una violación del derecho a la seguridad jurídica.

⁴ En este orden de ideas, la Corte Constitucionalmente no encuentra plausible el argumento expuesto por la autoridad judicial demandada en la sentencia de casación, de conformidad con el cual se manifestó que aplicó el acuerdo ministerial MDT-2016-0099, “a fin de dar un trato igualitario en virtud del derecho a la seguridad jurídica con lo cual verifica que queda justificado el empleo de los nuevos coeficientes (...)”. En tanto que, precisamente el derecho a la seguridad jurídica garantiza la aplicación irretroactiva de las normas y la protección de las situaciones jurídicas consolidadas y los derechos adquiridos.

⁵ Corte Constitucional, sentencia No.184-14-SEP-CC, Caso No. 2127-11-EP, pág. 7: “El derecho adquirido es una situación creada cumpliendo todas las condiciones necesarias para adquirirlo, en estricta observancia de los requisitos que exige el ordenamiento jurídico vigente. Una vez consolidada no puede ser desconocida ni vulnerada por los actos o disposiciones posteriores, es decir, debe respetar los derechos adquiridos: en tal virtud, se entienden incorporadas como válidas y definitivas, y pertenecen al patrimonio de una persona”.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 1889-15-EP/20, párr. 28-29.

Igualdad y no discriminación (Art. 66.4 CRE)

27. En contextos procesales, en lo que refiere a la igualdad, este Organismo ha determinado que en relación a similares situaciones fácticas si bien los jueces deben estar vinculados a sus precedentes conforme el principio *stare decisis*, a fin de que la interpretación empleada en las normas y su correspondiente aplicación sea constante y uniforme; el hecho de que se resuelvan de distinta manera casos con fundamentos fácticos aparentemente iguales, no implica necesariamente la violación del derecho a la igualdad en la medida en que la resolución depende de los elementos de cada proceso y de la apreciación que sobre los hechos realizan los operadores de justicia.
28. Según la accionante, en casos análogos la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al momento de cuantificar montos por jubilación patronal, ha aplicado la norma vigente a la época en que operó la jubilación, en lugar de normas posteriores. A manera ejemplificativa, señala los casos de los “*ciudadanos como Luis Villacís, José Suarez, Raúl Tenesaca, Felipe Bolívar Ramos, Laura Ugarte, Julio Foyain, etc*”, cuyas sentencias de casación adjunta al proceso.⁷
29. Para esto, es preciso tener en consideración que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que emitió el acto jurisdiccional impugnado, se encontraba conformada por los señores jueces Rosa Álvarez Ulloa (ponente), Paulina Aguirre Suárez y Alfonso Granizo Gavidia. De tal forma, si se sujeta a comparación la sentencia impugnada por la accionante con las sentencias de los casos análogos aportados, también relativos a impugnaciones de actas de liquidación de la jubilación patronal, se tiene el siguiente detalle:

Cuadro 1: “Casos análogos”

	No. Casación	Conformación de Sala	Casacionista	Norma aplicada	Fecha de sentencia
1	17731-2012-0613	Alfonso Granizo (ponente), Merck Benavides, María Espinoza	Vicente Alvarado Vera	Disposiciones del Código de Trabajo vigentes a la época en que operó la jubilación (216, 217, 218)	17 de diciembre de 2015

⁷ Este Organismo resalta que, si bien la demanda de acción extraordinaria de protección que originó la presente causa guarda un núcleo argumentativo similar al de la demanda de acción extraordinaria de protección de la causa No. 1127-16-EP; en la presente sentencia se ha analizado dentro de un problema jurídico autónomo el cargo de la presunta lesión al derecho a la igualdad y no discriminación, toda vez que la accionante ha expuesto una construcción argumentativa suficiente a la que ha acompañado de los fallos de casación que dejarían en evidencia un presunto trato diferenciado.

2	17731-2013-372	Alfonso Granizo (ponente), Merck Benavides, Paulina Aguirre	Roberto Jiménez Jaramillo	Disposiciones del Código de Trabajo vigentes a la época en que operó la jubilación (216, 217, 218)	21 de julio de 2015
3	17731-2011-0775A	Johnny Ayluardo (ponente), Paulina Aguirre y Gladys Terán	Juan Fernando Castro Miranda	Disposiciones del Código de Trabajo vigentes a la época en que operó la jubilación (216, 217, 218)	8 de diciembre de 2014
4	17731-2012-0665	Mariana Yumba (ponente), Wilson Merino, Gladys Terán	Ricardo Castro Sotomayor	Disposiciones del Código de Trabajo vigentes a la época en que operó la jubilación (216, 217, 218)	19 de diciembre de 2014
5	17731-2012-0518	Jorge Blum (ponente), Gladys Terán, Merck Benavides	Raúl Tenesaca Narváez	Disposiciones del Código de Trabajo vigentes a la época en que operó la jubilación (216, 217, 218)	17 de febrero de 2014
6	17731-2013-0425	Jorge Blum (ponente), Wilson Merino, Merck Benavides	José Suárez Palacios	Disposiciones del Código de Trabajo vigentes a la época en que operó la jubilación (216, 217, 218)	2 de julio de 2014
7	17731-2011-0961B	Alfonso Granizo (ponente), Wilson Merino, Merck Benavides	Luis Villacís Benalcazar	Disposiciones del Código de Trabajo vigentes a la época en que operó la jubilación (216, 217, 218)	12 de septiembre de 2014

8	17731-2012-0643	Wilson Merino (ponente), Alfonso Granizo , Gladys Terán	Gilma Egas Coronel	Disposiciones del Código de Trabajo vigentes a la época en que operó la jubilación (216, 217, 218)	26 de noviembre de 2014
9	17731-2011-0688B	Paulina Aguirre (ponente), Wilson Merino, Rocío Salgado	Julio Foyain Salazar	Disposiciones del Código de Trabajo vigentes a la época en que operó la jubilación (216, 217, 218)	9 de enero de 2013
10	17731-2011-176	Mariana Yumbay (ponente), Paulina Aguirre , Alfonso Granizo	Laura Ugarte Guerrero	Disposiciones del Código de Trabajo vigentes a la época en que operó la jubilación (216, 217, 218)	17 de enero de 2013

30. En este sentido, el análisis del cuadro antepuesto permite colegir que los jueces que formaron parte de la sala de casación, cuya sentencia se impugna, conformaron, al menos en siete ocasiones, parte de las salas de casación que resolvieron casos análogos relacionados a la impugnación de actas de liquidación de jubilaciones patronales, aplicando la norma vigente a la época en que operó la jubilación patronal. Además, destaca el hecho de que dichas sentencias fueron emitidas con anterioridad a la sentencia impugnada, y en consecuencia tenían el carácter de decisiones judiciales previas.
31. La Corte Constitucional ha manifestado que los precedentes pueden ser, o bien, verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia, o bien, horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia. Estos últimos además pueden ser precedentes horizontales hetero-vinculantes o precedentes horizontales auto-vinculantes, dependiendo de la relación de identidad que exista entre el órgano emisor del precedente y la autoridad judicial de referencia⁸.
32. Asimismo, este Organismo ha manifestado que el precedente horizontal auto-vinculante es una necesidad racional y jurídica. Dicha auto-vinculatoriedad quiere decir que el fundamento (centralmente, la *ratio decidendi*) en cuya virtud una

⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 1035-12-EP/20, párr. 17-18.

decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal obliga a esos mismos jueces cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo; de manera que dichos jueces pueden apartarse de su propio precedente solo si lo justifican suficientemente. Esto es así porque, si bien un juez resuelve casos singulares, debe universalizar el fundamento de sus decisiones para casos análogos futuros: resultaría irrazonable y contrario al derecho fundamental a la igualdad formal si un juez que, en el caso A, ha dicho que debe hacerse X por darse las circunstancias 1, 2 y 3, posteriormente, en el caso B, sostuviera lo contrario ante esas mismas circunstancias y sin justificar su cambio de opinión.⁹

33. No obstante, este Organismo ha precisado que *“el precedente auto-vinculante obliga al juez y no a la conformación de la Sala como tal (a menos que esté integrada por los mismos jueces en todos los fallos invocados); por lo que, esta no estaba atada a una u otra línea jurisprudencia”*.¹⁰ Con base en lo expuesto, se advierte que si bien los jueces Paulina Aguirre Suárez y Alfonso Granizo Gavidia integraron varias de las Salas que conocieron y resolvieron las causas análogas descritas en el cuadro *supra* aplicando disposiciones del Código de Trabajo vigentes a la época en que operó la jubilación (216, 217, 218), prescindiendo de lo prescrito en el acuerdo ministerial No. MDT-2016-0099 (R.O. S. No. 732 de 13 de abril de 2016), también es cierto que en las conformaciones de dichas Salas no estuvo presente la jueza Rosa Álvarez Ulloa (ponente); en este sentido, dado que el *“precedente auto-vinculante obliga al juez y no a la conformación de la Sala como tal (a menos que esté integrada por los mismos jueces en todos los fallos invocados)”*,¹¹ este Organismo concluye que la conformación de Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso 17731-2014-0084, al dictar la sentencia de casación del 6 de julio de 2016, no estaba obligada a acatar la línea jurisprudencial a la que hace referencia la accionante, en la medida en que no existía identidad entre los miembros de la Sala impugnada y los que conformaron las Salas cuyos fallos se detallaron en el cuadro *supra*.
34. En virtud del análisis precedente, la Corte Constitucional desestima el cargo de la presunta violación del derecho a la igualdad y no discriminación.

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 extraordinaria de protección N°. **1596-16-EP**.

⁹ *Ibídem*, párr. 19.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. 1051-15-EP/20, párr. 31.

¹¹ *Ibídem*.

2. Declarar la vulneración del derecho de la accionante a la seguridad jurídica.
3. Disponer como medidas de reparación:
 - a. Dejar sin efecto la sentencia de casación dictada el 6 de julio de 2016, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso 17731-2014-0084.
 - b. Retrotraer el proceso al momento anterior a la emisión de la sentencia de casación para que se proceda al sorteo correspondiente y otros jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia resuelvan el recurso de casación interpuesto por Ana Myrian Salazar Villegas. En caso de que ya se haya ejecutado la sentencia impugnada, los valores recibidos por la accionante no podrán ser devueltos incluso si en la nueva sentencia que emita la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia se llegara a fallar en su contra. No obstante, si en la nueva sentencia le correspondiera a la accionante una suma de dinero superior a la entregada, se deberá descontar lo ya pagado.
4. Devolver el expediente al juzgado de origen para que se cumpla con lo ordenado.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.17
08:58:15 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de septiembre de 2021; el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet no consigna su voto, por haberse ausentado temporalmente de la sesión.- Lo certifico

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

CASO Nro. 1596-16-EP



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1104-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 08 de septiembre de 2021

CASO N°. 1104-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la Comisaria del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Guabo, contra la sentencia de 24 de febrero de 2017 dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro dentro de la acción de protección N°. 07283-2016-00518. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 12 de octubre de 2016, el señor Ángel Jhonathan Aguilar León presentó una acción de protección en contra de la Comisaria del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Guabo (“**GAD**”) y el Procurador General del Estado. En su demanda, alegó que se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía a la defensa, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica¹. El proceso fue signado con el N°. 07283-2016-00518.
2. El 15 de noviembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Machala admitió la acción de protección y declaró la vulneración de los derechos alegados. Ordenó dejar sin efecto la suspensión de actividades y la clausura de maquinaria en el área “Arenales del Pantanal” y retrotraer el proceso hasta antes de la citación con la denuncia, dentro del proceso administrativo. La señora Yolanda León Gómez, en calidad de comisaria del GAD, interpuso recurso de apelación.
3. El 24 de febrero de 2017, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (“**Sala**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia recurrida. El 3 de marzo de 2017, el GAD solicitó la aclaración de la sentencia y ésta fue negada el 13 de marzo del mismo año.

¹ El señor Ángel Jhonathan Aguilar León, como concesionario del área minera “Arenales del Pantanal”, impugnó la resolución de clausura de máquinas y suspensión de actividades en el sitio referido. A su criterio, no fue citado con la denuncia de internación propuesta en su contra.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 10 de abril de 2017, la señora Yolanda León Gómez, en calidad de comisaria del GAD (“**entidad accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de 13 de marzo de 2017 y la sentencia de 24 de febrero de 2017. Esta acción fue admitida el 6 de junio de 2017.
5. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. El 29 de abril de 2021 el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

8. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías a la defensa, a ser juzgado por un juez competente y a la motivación; a la seguridad jurídica; y, a la tutela judicial efectiva, reconocidos en los artículos 76, número 7, letras a), k) y l); 82; y, 75 de la CRE, respectivamente.
9. Considera que se vulneraron sus derechos, ya que en la sentencia impugnada la Sala no analizó la alegación de falta de competencia del juez de primer nivel. Así, afirma que:

el área concesionada está en la jurisdicción del Cantón El Guabo Provincia de El Oro, sin que exista justificación alguna para que se sostenga que en la jurisdicción del Cantón Machala “se producen los efectos”, del presunto acto violatorio. (sic)

10. Al respecto, se refiere a la apreciación de la prueba por parte de la Sala y estima que los documentos aportados por el actor no eran concluyentes, puesto que “*carecen de valor legal por pertenecer a otra persona y corresponder a años anteriores*”. Finalmente, manifiesta las razones por las que el actor del proceso originario no quedó en indefensión.

11. Por lo expuesto, pretende que: (i) se declare la afectación de los derechos constitucionales alegados; y, (ii) se deje sin efecto la sentencia de 24 de febrero de 2017 y el auto de 13 de marzo de 2017.

3.2. De la parte accionada

12. El 14 de mayo de 2021, la Sala presentó su informe de descargo, en los siguientes términos:

se debe mencionar que la pretensión del legitimado activo señor ANGEL JHONATHAN AGUILAR LEÓN, se orienta a que se declare que en la ejecución del acto de suspensión de actividades del área ARENALES DEL PANTANAL, Código 2762 y de clausura de maquinaria que se encontraba en la misma, acto llevado a cabo, el 13 de julio del 2016, por la Abg. Yolanda León Gómez, en su calidad de Comisaria Municipal del cantón El Guabo, dentro del trámite de un procedimiento administrativo, del cual, en ningún momento, se le notificó en legal y debida forma, la denuncia que originó dicho procedimiento y el auto de inicio del mismo, se restringieron y vulneraron derechos y garantías fundamentales como la tutela efectiva de sus derechos y garantías garantizados en la Carta Magna, y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Ecuador, dejando por tal causa, sin efecto dicho acto y el procedimiento administrativo que lo genera (...).

13. Además, desarrolló los argumentos en los que se fundó la sentencia de 24 de febrero de 2017 y el recurso de apelación. Expuso consideraciones sobre la acción de protección y las razones por las que, a su criterio, no se vulneraron los derechos alegados por la entidad accionante.

IV. Análisis

14. A pesar de que la entidad accionante establece que las decisiones impugnadas son el auto de 13 de marzo de 2017 y la sentencia de 24 de febrero del mismo año, los argumentos que el GAD esgrime en su demanda se enfocan, únicamente, en la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro el 24 de febrero de 2017.
15. Por otro lado, si bien la entidad accionante afirma que se vulneraron los derechos mencionados en el párrafo 8 *supra*, sus argumentaciones se centran, exclusivamente, en un cargo: la sentencia impugnada resolvió sin considerar los argumentos sobre la falta de juez competente en la instancia de primer nivel. Por lo tanto, el análisis de esta Corte se circunscribirá a analizar si la sentencia de 24 de febrero de 2017 (“**sentencia impugnada**”) vulneró el debido proceso en la garantía a la motivación².

² Sobre este cargo, la Corte estima pertinente “*por eficiencia y economía procesal (y) para evitar la reiteración argumental en los análisis*” direccionar el análisis de la tutela judicial efectiva a la garantía de motivación. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 121 y 122.

4.1 ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación por no considerar los argumentos sobre la falta de juez competente en la instancia de primer nivel?

16. El artículo 76 número 7 letra l) de la CRE prescribe que:

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

17. El GAD manifiesta que, pese a haber alegado la falta de competencia del juez de primer nivel, la Sala no lo analizó. En esta línea, corresponde a este Organismo verificar si la sentencia impugnada: (i) hace referencia a los argumentos esgrimidos por las partes procesales³; (ii) enuncia las normas o principios en que se funda; (iii) explica su pertinencia frente a los hechos planteados⁴; y, (iv) verifica la existencia o no de vulneración a los derechos –tomando en cuenta que, en caso de no encontrarlos, determina cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución de conflictos⁵–.

18. De la revisión de la sentencia impugnada se advierte que la Sala expone los antecedentes de hecho detallados en la demanda y recoge las alegaciones de ambas partes procesales.⁶ Posteriormente, indica los puntos a los que se contrae el análisis⁷, argumentando, sobre la presunta falta de competencia, de la siguiente manera:

En cuanto a la falta de competencia del juez a quo alegado por la recurrente, se tiene que al respecto el Art. 86 Numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador y Art.7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en forma expresa disponen que “ será competente la jueza o juez del lugar donde se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos..”; y, “Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos..”, (...) siendo importante precisar que la presente acción se refiere de la revocatoria de una suspensión de actividades mineras en la indicada área, por lo que los efectos de dicho acto administrativo se producen en este cantón Machala, teniendo en consecuencia el juez a quo de la ciudad de

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 182-12-EP/20 de 10 de enero de 2020, párr. 26.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 99-15-EP/20 de 16 de junio de 2020, párr. 26.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

⁶ Sobre las alegaciones de la parte accionada, esta expuso que la jurisdicción del Pantanal pertenecía al cantón El Guabo, por lo que el juez de primer nivel del cantón Machala era incompetente.

⁷ La Sala examina ¿cuál es el objeto de la acción de protección? y, el siguiente problema jurídico: ¿se violaron los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la defensa en la resolución dictada dentro del TRÁMITE de Internación, por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón El Guabo- Unidad de Regulación de Materiales Áridos y Pétreos? En cuanto a esta interrogante, la Sala precisa el significado de los derechos presuntamente vulnerados citando los artículos 82, 75 y 76 de la CRE. Además, argumenta sobre las irregularidades en cuanto a la notificación del señor Ángel Aguilar León después de la denuncia que originó la clausura de las labores del área Arenales del Pantanal. Así, declaró la vulneración a la defensa y al debido proceso.

Machala competencia legal para conocer y resolver la presente acción constitucional de protección.

19. Así, se desprende que, contrario a lo alegado por la entidad accionante, la Sala sí se pronunció respecto a sus argumentos, en particular sobre la falta de competencia del juez de primer nivel, desestimándolos al afirmar que en la ciudad de Machala el acto producía sus efectos⁸.
20. Además, se verifica que en la sentencia impugnada la Sala enunció las normas en las que fundó su decisión –artículos 76 número 7, 82 y 88 de la CRE y artículos 6, 7, 18, 39, 40 y 41 de la LOGJCC–, explicó su pertinencia frente a los hechos planteados, manifestando que la acción de protección procedía en el caso concreto ya que el accionante quedó en indefensión –párrafo 18 *supra*– y verificó la existencia de vulneración a derechos.
21. De tal modo, toda vez que no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la decisión⁹ y que se verificó el cumplimiento del derecho en cuestión, se descarta la vulneración alegada.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1104-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.17
09:01:55 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁸ En el proceso de origen se ha hecho constar que el área minera “Arenales del Pantanal” se encuentra graficada dentro de los límites del cantón Machala conforme oficio N° ARCOM-MC-CR-2016-1968-OF de 4 de octubre del 2016.

⁹ *Cfr.* Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 357-16-EP/20 de 9 de diciembre de 2020, párr. 31.

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 08 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 1104-17-EP



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 1378-17-EP/21****Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 08 de septiembre de 2021

CASO N°. 1378-17-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor José Antonio Quiroz Báez, en calidad de director de asesoría jurídica de la coordinación zonal N°. 4 del Ministerio de Salud Pública, contra la sentencia de 24 de abril de 2017 dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dentro de la acción de protección N°. 13572-2017-00079. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía al cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

I. Antecedentes**1.1. El proceso originario**

1. El 16 de febrero de 2017, el señor Antonio Wilmer Loo Muñoz inició una acción de protección con medida cautelar¹ contra el Director General del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“ISSFA”), la Ministra de Salud Pública, el Presidente de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer Solca Núcleo de Portoviejo y la Procuraduría General del Estado (“PGE”)². En su demanda el actor consideró que se vulneró su derecho a la salud.
2. Mediante sentencia de 10 de marzo de 2017, la jueza de la Unidad Judicial Segunda de Violencia contra la Mujer y Familia resolvió: (i) aceptar la acción de protección; (ii) declarar la violación de los derechos constitucionales; (iii) ordenar medidas de restitución y satisfacción; (iv) ordenar al ISSFA que, a través de su representante

¹ El actor es un militar en servicio pasivo, que fue diagnosticado con cáncer y que fue derivado por el ISSFA a SOLCA Manabí Núcleo Portoviejo (“SOLCA”) por la gravedad de la enfermedad; no obstante, meses después de ser tratado con el medicamento acetato de abiraterona, en abril de 2016 le indicaron que por razones administrativas sobre un convenio entre ISSFA y SOLCA, no era posible suministrarle este medicamento. Así manifestó que: “no me fue entregado ni suministrado el medicamento ACETATO de ABIRATERONA, reitero, aunque fue recetado por los médicos de Solca, indicándome que no tenía derecho a este medicamento por razones netamente administrativas de convenio entre ISSFA Y SOLCA”. También indicó que desde septiembre del 2016, tampoco le han reconocido medicamentos colaterales que ayudan a su tratamiento, y que “no tienen criterio técnico que permita justificar su negativa para proporcionar la medicina”. La medida cautelar que solicitó fue la disposición de provisión del medicamento acetato de abiraterona.

² Fs. 21 a 28, expediente Unidad Judicial Segunda de Violencia Contra la Mujer y Familia – Manta.

legal, realice un acto de disculpas públicas al accionante; y, (v) disponer que el Ministerio de Salud Pública (“MSP”) autorice al ISSFA la compra del medicamento de acetato de abiraterona, recetada por los médicos tratantes y especialistas, para que se suministre al señor Antonio Wilmer Loor Muñoz³.

3. El ISSFA⁴, la PGE⁵ y el MSP⁶ interpusieron recurso de apelación. La Defensoría del Pueblo ingresó un *amicus curiae* el 6 abril de 2017 y solicitó intervenir en la audiencia.
4. El 24 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“Sala”), aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por el ISSFA, y rechazó los recursos de apelación planteados por el MSP y la PGE.⁷

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 23 de mayo de 2017, el señor José Antonio Quiroz Báez, en calidad de director de asesoría jurídica de la coordinación zonal N°. 4 – salud del MSP (“MSP” o “entidad accionante”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos

³ Fs. 45, expediente Unidad Judicial Segunda de Violencia Contra la Mujer y Familia – Manta.

⁴ El escrito se presentó el 15 de marzo de 2017. Fs. 314 a 323, expediente Unidad Judicial Segunda de Violencia Contra la Mujer y Familia – Manta.

⁵ El escrito se presentó el 15 de marzo de 2017. Fs. 305, expediente Unidad Judicial Segunda de Violencia Contra la Mujer y Familia – Manta.

⁶ El escrito se presentó el 15 de marzo de 2017. Fs. 307, expediente Unidad Judicial Segunda de Violencia Contra la Mujer y Familia – Manta.

⁷ La Sala reformó la sentencia subida en grado y resolvió: (i) declarar con lugar la acción de protección; (ii) declarar la vulneración de derechos constitucionales; (iii) ordenar al MSP que viabilice la autorización respectiva solicitada por SOLCA para la adquisición del medicamento de acetato de abiraterona y medicamentos colaterales que no se encuentran en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos (CNMB), a favor del accionante, para que el ISSFA cumpla con la obligación que le corresponde; (iv) disponer que el ISSFA cancele los medicamentos requeridos y suministrados por SOLCA; (v) ordenar a SOLCA que garantice el tratamiento adecuado, oportuno y eficiente que requiere el paciente, con el medicamento prescrito por el médico especialista tratante en garantía del derecho a la salud, a costa del ISSFA; (vi) mantener al ISSFA, como ente asegurador. Adicionalmente dispuso: “Que las autoridades pertinentes del Ministerio de Salud Pública y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) asegurando la salud y la vida de los miembros de la institución que padecen enfermedades catastróficas, inicien un proceso de evaluación médica y definan acciones administrativas, presupuestarias y médicas con el fin de atender de forma prioritaria los requerimientos, necesidades y medicinas requeridas que no consten en el cuadro nacional de medicamentos básicos, con el fin de brindarles a las personas que padezcan enfermedades catastróficas o de alta complejidad una vida digna (...) que el Ministerio de Salud Pública y el ISSFA, a través de sus representantes legales, formalicen el acto de las debidas disculpas públicas al accionante, por medio de comunicación escrita, la primera de las nombradas por retardo en el despacho de la autorización y la segunda por falta de previsión en el trámite de dicha autorización, una vez que se encuentre ejecutoriada la sentencia (...) delega el seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo del Ecuador - Portoviejo (Amicus Curiae), quien deberá informar al Juez de instancia, sobre el cumplimiento de la misma”. Fs. 56 a 73, expediente Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Manabí.

ocupa contra la sentencia de 24 de abril de 2017 (“**sentencia impugnada**”). Esta acción fue admitida el 19 de septiembre de 2017.

6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 30 de junio de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. El MSP considera que la sentencia impugnada ha vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso, contenidos en los artículos 76 y 82 de la CRE.
10. La entidad accionante indica que la acción deviene de un tema de carácter ordinario y que se debía agotar la vía contenciosa-administrativa. Además, manifiesta que:

(...) dentro del proceso no se aplicó la pertinencia de la norma creada para el ente rector en materia de salud y se inobservó (sic) la política pública emitida por el ente rector en materia de salud sobre el procedimiento para la incorporación de un nuevo medicamento dentro del Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos, que permita ser provisto con el suficiente fundamento técnico y científico que garantice su derecho a su salud.

11. Estima que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, pues la Sala “*inobservó la normativa relativa al otorgamiento de medidas cautelares (...) impidiéndole a la entidad pública accionada, obtener una resolución fundada en el respeto y observancia del ordenamiento jurídico vigente*”.
12. Indica que la sentencia impugnada debía establecer el tiempo y el modo en el que correspondía su cumplimiento; así como la determinación de una evaluación y seguimiento periódica de la medida concedida y de la salud del actor.

13. En referencia al proceso de origen, el MSP justifica la falta de provisión del medicamento afirmando que:

hay medidas alternativas que pueden tener los pacientes, sin que su salud corra riesgos con medicación en fase experimental; factores que no son de improvisación, toda vez que no se puede hacer uso irresponsable de fármacos para cubrir enfermedades sin el análisis técnico, clínico e individual de cada caso. Con lo cual no existe violación de derechos.

14. Por lo expuesto, solicita que se admita la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se declare sin lugar la demanda de acción de protección.

3.2. De la parte accionada

15. Esta Corte deja constancia que, hasta la presente fecha, las autoridades judiciales que dictaron la sentencia impugnada no han remitido su informe de descargo, a pesar de haber sido solicitado en auto de 30 de junio de 2021.

3.3. De María Elena García Vélez

16. La señora María Elena García Vélez, en calidad de antigua conviviente del señor Antonio Wilmer Loor Muñoz y representante legal de su hija, presentó un escrito el 17 de agosto de 2018 y manifestó que el “*accionante falleció por la no entrega oportuna de medicina*”. Esto por cuanto no le fue suministrado el medicamento de acetato de abiraterona.

17. Solicita que se declare que no existe vulneración de derechos, ya que la acción extraordinaria de protección fue interpuesta sin fundamento. En consecuencia, considera que el Pleno de la Corte debe “*establecer los correctivos y comunicarlos al Consejo de la Judicatura*”.

IV. Análisis

18. Pese a que las principales alegaciones de la entidad accionante giran en torno a su inconformidad con la acción presentada y su falta de idoneidad, esta Corte, haciendo un esfuerzo razonable⁸, analizará una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica⁹.

⁸ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 82: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.

- 19.** El derecho a la seguridad jurídica, de acuerdo al artículo 82 de la CRE, se fundamenta en el respeto a la CRE y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
- 20.** Se debe garantizar un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, que permita tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas.¹⁰ Esto, con el objetivo de brindar a las partes de un proceso certeza de que la autoridad judicial competente respetará las normas aplicables y sus derechos.¹¹
- 21.** De la revisión de la sentencia impugnada, la vulneración de derechos se fundamenta en los artículos 3 numeral 1, 32, 50, 359, 360, 361, 362 y 363 de la CRE y 4, 6, 13, 67, 144 y 181 de la Ley Orgánica de Salud. La Sala cita varios tratados internacionales sobre el derecho a la salud¹², y analiza la adquisición de medicamentos genéricos, las enfermedades catastróficas y las obligaciones de la autoridad sanitaria nacional en relación con estas. Agregó que:

en el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública PREVALECERÁN sobre los económicos y comerciales, por ser el mismo estado quien reconoce las enfermedades catastróficas como de interés nacional, conforme lo dispone el Art.363.7 de la Norma Constitucional, siendo así el requerimiento emergente de un ciudadano al medicamento solicitado por su afección que no conste en el cuadro básico de medicamentos básicos (genéricos) prima ante cualquier situación económica del Estado.¹³

- 22.** En lo referente a la medida cautelar, la Sala estimó que:

la medida cautelar debió ser considerada por la Jueza A-quo en primera providencia, por existir presunciones claras de vulneración de derechos constitucionales que no

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1593-14-EP/20 del 29 de enero de 2020, párr. 18.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 946-15-EP/20 del 7 de octubre de 2020, párr. 28.

¹² Cita la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹³ Asimismo, la Sala establece que el tratamiento del trámite por parte de las instituciones fue ineficiente ya que: “Ante la situación y vivencia de un miembro que perteneció a las filas militares el ISSFA de manera inmediata debió ocuparse de realizar todos los trámites pertinentes y requeridos para la entrega del medicamento requerido por los médicos tratantes de SOLCA, o en su efecto guiar a los familiares del actor para la obtención del medicamento y no permitir tanta complejidad, trabas y desorientación para la adquisición del mismo, permitiendo el avance de la enfermedad, cuando el accionante sin conocimiento ni guía alguna no dirigió su petición, ni acudió al MSP, sino que de manera personal a lo mejor en un estado de desesperación y confusión se dirigió a la institución de salud donde era afiliado (ISSFA), y a SOLCA. Por tanto de los documentos adjuntados se puede observar que SOLCA ante la suspensión del medicamento de ACETATO DE ABIRATERONA, envía comunicación al ISSFA, haciendo conocer el estado crítico del actor, contestando el ISSFA tres meses después, vía email (fs.99 a 100) aduciendo que mediante oficio recibido con fecha 2015-0277-MSP no se autoriza la adquisición; y, en la comunicación (fs.210) el ISSFA de manera arbitraria responsabiliza a SOLCA que la tramitación le correspondía realizarla, sin considerar de ninguna manera el diagnostico de los especialistas o médicos tratantes del paciente.” (sic),

podían esperar al pronunciamiento de una sentencia, más aun tratándose del derecho a la salud y por ende a la vida, más aún cuando esta medida cautelar fue requerida con la intención de adecuarla a la violación que se pretendía evitar o detener.

23. Esta Corte observa que la autoridad judicial demandada dio respuesta a las alegaciones referidas por el MSP, de acuerdo a la normativa que consideró pertinente, misma que era previa, clara y pública. No corresponde a este Organismo pronunciarse respecto a la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales¹⁴. Por lo que, esta Magistratura observa que en la decisión impugnada no existió una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

4.1. Consideraciones Adicionales

24. Dentro de la acción extraordinaria de protección, el MSP indicó que la sentencia no estableció el tiempo y el modo en el que se debía cumplir.
25. Esta Corte Constitucional recuerda a las instituciones que las decisiones constitucionales, al amparo del artículo 62 de la LOGJCC, “*son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación y sin perjuicio de su modulación*” [énfasis agregado].
26. El derecho a la salud, para ser salvaguardado, debe ser prestado con la debida oportunidad¹⁵. Especialmente, en casos en donde está involucrada una persona en situación de vulnerabilidad, como pacientes con enfermedades catastróficas. Bajo ningún concepto, el cumplimiento de una decisión de esta naturaleza puede ser dilatada por asuntos administrativos.
27. Finamente, en vista de que se ha descartado la existencia de vulneración de derechos en contra de la institución pública, este Organismo considera necesario recordar al MSP que: (i) es indispensable que la entidad accionante analice de forma minuciosa la necesidad de movilizar a todo el aparato jurisdiccional en los casos relacionados al ejercicio de sus competencias en casos que no generen vulneración de derechos constitucionales; y, (ii) la simple inconformidad con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no es razón suficiente para que se presente esta garantía. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario.
28. Así, la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección no debe ser vista como un medio procesal a agotar en todos los casos. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real vulneración a derechos

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2034-13-EP/19, párr. 22.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 328-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 68.

constitucionales. Caso contrario, ello podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1378-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.17
09:01:07 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 08 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 1378-17-EP



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 2152-17-EP/21****Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 08 de septiembre de 2021

CASO N°. 2152-17-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el director de la Escuela Superior Naval “Cmdte Rafael Moran Valverde”, en contra de la sentencia dictada el 14 de julio de 2017 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N°. 24241-2017-00003. La Corte Constitucional desestima la acción por no constatar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía a la motivación.

I. Antecedentes**1.1. El proceso originario**

1. El 28 de abril de 2017, el señor José Manuel Mendoza Chiriboga presentó una acción de protección en contra de la Fuerza Naval Ecuatoriana, el Ministerio de Defensa y la Escuela Superior Naval “Cmdt. Rafael Moran Valverde”¹. Por sorteo, la competencia se radicó en el Tribunal Primero de Garantías Penales de la provincia de Santa Elena (“tribunal”) y se le asignó el N°. 24241-2017-00003.
2. En sentencia del 23 de mayo de 2017, el tribunal resolvió declarar sin lugar la demanda presentada por no considerar que se violaron derechos constitucionales. En contra de esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación.

¹ Mediante esta garantía jurisdiccional, el actor alegó que fue discriminado dentro de la Escuela Naval “Cmdt. Rafael Moran Valverde”, toda vez que “se le (habría acusado) por homosexualismo (sic), (lo cual generó) un trato diferenciado” sancionándole con deméritos que conllevaron a que sea dado de baja de dicha Escuela Naval. Al respecto, alegó que se le impuso una falta disciplinaria ya que se lo habría acusado de intentar “tocar las partes íntimas de otro compañero”, supuesto hecho que generó informes que llegaron “a conocimiento de las autoridades y se inici(ó) un consejo de disciplina militar, sin receptar plazos, sin valorar prueba, sin motivación, decid(iendo) sancionar con 15 días de trabajo disciplinario y obviamente la baja de 34 deméritos, a escasos meses, cuando tiene un máximo de 50 deméritos, posterior a este consejo de disciplina se empieza a realizar una persecución agresiva a mi defendido (...) le comienzan a rebajar en deméritos, antes de terminarse este consejo de disciplina era voz populi (sic) que el señor era homosexual (...) moralmente acabaron con la imagen del señor Mendoza”. De tal forma, que alegó vulnerados sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía a la motivación, a la defensa, y a la igualdad y no discriminación.

3. Mediante sentencia del 14 de julio de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena resolvió declarar vulnerados los derechos, aceptar la demanda, revocar la sentencia subida en grado y ordenar las respectivas medidas de reparación².

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 21 de julio de 2017, el señor Alfredo Teodoro Cuví Rinsche, CPNV-EMC, en calidad de director de la Escuela Superior Naval “Cmdte Rafael Moran Valverde” (“**accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia dictada el 14 de julio de 2017 (“**sentencia impugnada**”). Esta acción fue admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 5 de octubre de 2017.
5. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. El 26 de mayo de 2021, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa y ordenó que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

8. El accionante considera que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica, y el debido proceso en la garantía a la motivación.

² Como medidas de reparación, se ordenó lo siguiente: “Declarar la ineficacia jurídica de la resolución del Consejo de Disciplina de la Escuela Superior Naval “Rafael Moran Valverde” dentro expediente (sic) No. 022-2016 de fecha 6 de marzo del 2017 las 16h00, y de todas las resoluciones, informes y sanciones que sirvieron de base para la emisión de las mismas, por haber sido expedidas en violación a las normas, reglas y principios del derecho al debido proceso, del derecho a la legítima defensa, del derecho a la no discriminación, y otros derechos constitucionales vinculados y garantizados por la Constitución, b) Disponer su reintegro a la Escuela Superior Naval a fin de continuar sus estudios en el mismo nivel y grado que tenía al momento de su separación”.

9. Respecto a ésta última, el accionante considera, en lo principal, que la sentencia impugnada “no abordó, analizó y menos aún se pronunció respecto a todos los temas que el caso presentado, versando exclusivamente respecto de los temas que el actor propuso en sus alegatos”. A su juicio, la Sala analizó el acto administrativo que fue materia del proceso de origen basándose en lo manifestado por el actor de dicho proceso.

10. Sobre este punto, agrega que la Sala no se pronunció sobre:

la abundante documentación agregada por mi representada, como pruebas que sustentaron la resolución que estableció la existencia de responsabilidad disciplinaria administrativa, como es el audio (CD del proceso disciplinario) que consta del presente proceso sobre las versiones presenciales (prueba testimonial) realizadas a los señores José Mendoza Chiriboga y Ronald Mejía.

11. Por otro lado, indica que se violó la tutela judicial efectiva por cuanto existió:

omisión por parte de las autoridades judiciales de consideración y por ende apreciación de los alegatos aportados por las partes procesales, así como de los hechos facticos del caso, que al no incluirlos en la sentencia (sea para contradecirlos o aceptarlos) nos dejó en la indefensión.

12. Finalmente, respecto a la seguridad jurídica, señala que la sentencia impugnada “incumple con este fin de preservación de la coherencia en las decisiones respecto del ordenamiento jurídico”, pues se inobserva “la vigencia del régimen normativo de sujeción especial, al que se somete Fuerzas Armadas según el Art. 160 de la Constitución de la República del Ecuador (...)”.

13. En razón de los argumentos sintetizados, el accionante pretende que la Corte Constitucional declare la nulidad de la sentencia impugnada y “que la Sala como ente de apelación, Resuelva el caso respetando las garantías del debido proceso de las instituciones accionadas” (énfasis pertenece al original).

3.2. De la parte accionada

14. Esta Corte deja constancia que, a pesar de haber sido debidamente notificados con el auto del 26 de mayo de 2021, los jueces demandados no remitieron el informe solicitado.

IV. Análisis constitucional

15. Una vez expuestos los argumentos de las partes, esta Corte observa que el cargo esgrimido por el accionante respecto a la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, está íntimamente relacionado con la alegación sobre el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación.

16. Esta Corte ha señalado que, por eficiencia y economía procesal, cuando se argumente la violación a la tutela judicial efectiva, el juez podrá direccionar el análisis a la garantía del debido proceso que corresponda.³

17. Bajo este contexto, este Organismo se plantea los siguientes problemas jurídicos:

4.1. ¿La sentencia impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación del accionante?

18. En lo principal, el accionante considera que se habría violado este derecho, toda vez que los jueces demandados no se habrían pronunciado ni analizado los argumentos que presentó en el juicio de origen, pues la sentencia impugnada se centró en lo manifestado por el actor de dicho proceso. Adicionalmente, sostiene que la Sala no se pronunció sobre la documentación y pruebas que fueron agregadas por el ahora accionante en el proceso de origen.

19. Sobre las alegaciones del accionante respecto a la presunta vulneración de esta garantía, esta Corte hace notar que el mismo no indica cuáles son los argumentos sobre los que la Sala no se habría pronunciado, pues se limita a realizar una afirmación general sin precisar los mismos.

20. La Corte debe indicar que el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 7 letra l) de la CRE, y dispone que:

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

21. Además, la Corte Constitucional ha manifestado que:

la motivación se enmarca dentro de las garantías del debido proceso, misma que se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad (...)⁴.

22. De tal forma, este Organismo verificará, al menos: i) si en la decisión impugnada se enunciaron las normas o principios jurídicos en los que se basó para resolver el caso; ii) si las autoridades judiciales explicaron la pertinencia de la aplicación de

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1728-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 28.

dichas normas o principios jurídicos a los hechos del caso; iii) si los juzgadores realizaron un análisis que verifique la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales, entre otros⁵.

23. De la revisión integral de la sentencia impugnada, se desprende que la Sala:

- i) En el primer considerando, determina que con base en los artículos 86 numeral 3 inciso primero, 178 numeral 2 y 186 de la CRE, 8 numeral 8, 24 y 168 numeral 1 de la LOGJCC y 208 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial; es competente para conocer y resolver el recurso de apelación planteado.
- ii) En los considerandos segundo, tercero, cuarto, y quinto, se refiere al trámite del recurso, a la identidad y pretensiones de las partes procesales, y las personas que comparecieron a la audiencia que fue llevada a cabo el 5 de julio de 2017.
- iii) En el considerando octavo, se plantean 2 problemas jurídicos:
 - a. El acto administrativo impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contemplado en el artículo 76 numeral 7 letra l) de la CRE, por cuanto el mismo carecía de:

(i) razonabilidad *“en la medida en que los argumentos vertidos en el acto analizado no contemplan en su totalidad las normas y principios previstos en la Constitución de la República”*, ya que si bien se sancionó al actor del proceso de origen por la infracción disciplinaria determinada en el artículo 46 letra n) del Reglamento Disciplinario y Recompensas de las/los aspirantes de las Escuelas de Formación de las Fuerzas Armadas. La Sala consideró que:

la autoridad sancionadora no tomo en consideración este aspecto elemental dado a que desde la recolección de información para establecer indicios de responsabilidad, aborda hechos totalmente ajenos a los actos presuntamente cometidos en contra del Guardiamarina Ronald Mejía, es decir se aborda sobre otros actos que en su debido momento no fueron elevados mediante parte verbal o escrito al superior respectivo (entiéndase poner en conocimiento) no tener elementos precisos y concisos de que el recurrente era el presunto infractor, constituyendo así una forma de encubrimiento por parte de los aspirantes quejosos, conforme lo indica el Art. 28 del Reglamento Disciplinario y Recompensas de las/los aspirantes de las Escuelas de Formación de las Fuerzas Armadas. De tal manera, que resulta evidente que el Consejo Disciplinario debía construir un argumento que permita establecer la existencia de una clara y evidente falta disciplinaria sin abordar hechos anteriores a la comisión de la infracción, para que solo a partir de allí el recurrente cuente con un debido proceso conforme lo indica el Art. 31, del referido reglamento, lo que constituye un trato discriminatorio, a la luz de la categoría material del derecho a la igualdad.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1285-13-EP/19, párr. 28.

(ii) lógica, puesto que el:

legítimo pasivo omitió realizar un análisis desde una interpretación integral del texto constitucional previo a adoptar una decisión con respecto a la sanción juzgada, pues si bien el Consejo Disciplinario estableció que la falta cometida por el recurrente generaba la falta a la imagen y prestigio institucional y/o a sus miembros y bienes; dicha apreciación estuvo orientada exclusivamente bajo una interpretación de igualdad formal, cuando las normas y principios constitucionales están orientadas a analizar la justa y equitativa sanción frente a los actos que se juzga, mas no por su pasado sea judicial o administrativo que esto en realidad sería desde una perspectiva de igualdad material. Precisamente, dicha ausencia de análisis crea un vacío en la argumentación, en tanto no permite evidenciar el vínculo entre las premisas del caso, el razonamiento realizado y la decisión adoptada.

(iii) comprensibilidad, toda vez que:

el acto impugnado es ininteligible e incomprensible, puesto que no se explica cuáles fueron los elementos que sirvieron para determinar la responsabilidad administrativa, menos aún no se indica cuáles fueron las circunstancias concurrentes o reincidentes para determinar el máximo de la sanción impuesta, motivo por el cual lo se hace incomprensible lo decidido por el Consejo Disciplinario (...).

- b. “Que la violación al debido proceso, anteriormente evidenciada en el acto administrativo impugnado, incide directamente también en (la) afectación a otro Derecho de Protección que consagra la Constitución, como es el Derecho a la Seguridad Jurídica”, para sustentar dicha alegación, la Sala citó extractos de sentencias emitidas por la Corte Constitucional⁶.

iv) En el considerando noveno, se concluye que:

el acto administrativo impugnado por esta vía, efectivamente vulnera los derechos constitucionales al debido proceso, específicamente transgrede de manera evidente la garantía de la motivación, así como al derecho de la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, y a la no discriminación contenidos en el numeral 7 letra I del Art. 76, 75, 82, 11 numeral 2, 3 y 4 de la Constitución de la República (...).

- v) Finalmente, resolvió aceptar el recurso de apelación, revocar la sentencia impugnada y ordenar las respectivas medidas de reparación, mismas que fueron detalladas en el pie de página 2 de la presente sentencia.

24. De lo expuesto, se constata que la Sala enunció las normas y principios en los que se basó para resolver el caso, específicamente la CRE, la LOGJCC, el Código Orgánico de la Función Judicial, el Reglamento Disciplinario y Recompensas de

⁶ Se hizo referencia a las siguientes sentencias: 092-14-SEP-CC, 023-13-SEP-CC y 30-SCN-CC, con el fin de determinar el alcance de este derecho y su espectro de protección.

las/los aspirantes de las Escuelas de Formación de las Fuerzas Armadas y sentencias de la Corte Constitucional.

25. A su vez, se verifica que las autoridades judiciales demandadas explicaron la pertinencia de la aplicación de estas normas y principios con los hechos del caso, concluyendo que el accionar de la entidad demandada en el proceso de origen vulneró derechos constitucionales. De esto se desprende que la Sala, efectivamente, realizó un análisis mediante el cual constató la existencia de vulneraciones de derechos constitucionales.
26. La sentencia impugnada encaja en los supuestos mínimos de motivación que reconoce el artículo 76 numeral 7 letra l) de la CRE y la jurisprudencia de este Organismo.
27. Pese a haberse verificado que no se vulneró la garantía en cuestión, cabe indicar que al analizar la motivación de una sentencia *“no es labor de la Corte Constitucional entrar a valorar el acierto o desacierto de las razones jurídicas expuestas en la misma”*⁷. En consecuencia, este Organismo debe limitarse a verificar la existencia de violaciones a derechos constitucionales y no le corresponde evaluar qué pruebas debían ser consideradas para que los jueces formulen sus conclusiones⁸.

4.2. ¿La sentencia impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica del accionante?

28. El accionante afirma que se vulneró la seguridad jurídica toda vez que la sentencia impugnada *“incumple con este fin de preservación de la coherencia en las decisiones respecto del ordenamiento jurídico”* pues se inobserva *“la vigencia del régimen normativo de sujeción especial, al que se somete Fuerzas Armadas según el Art. 160 de la Constitución de la República del Ecuador (...)”*.
29. El derecho a la seguridad jurídica, de acuerdo al artículo 82 de la CRE, se fundamenta en el respeto a la CRE y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
30. Se debe garantizar un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, que permita tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas.⁹ Esto, con el objetivo de brindar a las partes de un proceso certeza de que la autoridad judicial competente respetará las normas aplicables y sus derechos.¹⁰

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 392-13-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 31.

⁸ Cabe aclarar que en procesos que devienen de garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional, excepcionalmente y de oficio, podría revisar lo decidido en dicho proceso a través de un “Control de Méritos” cuando se cumplan los presupuestos establecidos en la sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1593-14-EP/20 del 29 de enero de 2020, párr. 18.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 946-15-EP/20 del 7 de octubre de 2020, párr. 28.

31. Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha indicado que:

para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica (...)»¹¹.

32. Como se verificó en el problema jurídico anterior, la Sala resolvió el caso sobre la base de las normas que consideró pertinentes, (específicamente la CRE, la LOGJCC, el Código Orgánico de la Función Judicial, el Reglamento Disciplinario y Recompensas de las/los aspirantes de las Escuelas de Formación de las Fuerzas Armadas y sentencias de la Corte Constitucional) mismas que son previas, claras, públicas y aplicadas por la autoridad competente.

33. Asimismo, se evidencia que el accionante no justificó si la presunta inobservancia del régimen de las Fuerza Armadas conllevó a que exista una afectación a preceptos constitucionales distintos a la seguridad jurídica, por lo que se descarta la presunta transgresión del derecho.

34. Lo anterior refleja que el accionante se encuentra inconforme con la forma en la que la Sala resolvió la acción de protección. Frente a ello se debe precisar que el descontento de una de las partes con una decisión no debe ser confundida con una posible vulneración de derechos. No basta alegar un daño o el incumplimiento de normas constitucionales, es necesario que se exponga y se verifique una conexión entre la presunta transgresión y la acción u omisión de las autoridades judiciales que dictaron la decisión que se impugna.

35. Por lo tanto, no se evidencia la vulneración a la seguridad jurídica.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **Nº. 2152-17-EP.**
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1763-12-EP/20 del 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.17
09:00:10 -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 08 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalment
e por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2152-17-EP



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 25-17-EP /21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, 15 de septiembre de 2021.

CASO No. 25-17-EP

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

SENTENCIA No. 25-17-EP/21

Tema: La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santo Domingo de los Tsáchilas, dentro de un proceso de cobro de pagaré a la orden, por considerar que no cumple con el requisito constitucional de agotamiento de recursos.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 15 de enero de 2016, Luis Orlando Ávalos Guevara, en representación de la Cooperativa Ahorro y Crédito Coopprogreso, presentó una demanda de cobro de pagaré a la orden en contra de Byron Vinicio Ortiz Espinoza y Olga Yolanda Satán Guerrero.
2. Mediante sentencia de 16 de noviembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santo Domingo de los Tsáchilas¹ ordenó que los demandados paguen a la parte actora el capital adeudado de \$5.725.96, más los intereses legales y de mora pactados en el instrumento ejecutivo, desde la fecha de vencimiento hasta la total cancelación de la obligación; así como también ordenó el pago de los gastos judiciales que se justifiquen legalmente.
3. El 14 de diciembre de 2016, Olga Yolanda Satán Guerrero (en adelante, “la accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 16 de noviembre de 2016.
4. Mediante auto de 6 de julio de 2018, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santo Domingo de los Tsáchilas declaró extinguida la obligación pues los demandados en el proceso ordinario pagaron la totalidad de la misma.

¹ El proceso fue signado con el número 23331-2016-00093.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. En auto de 16 de marzo de 2017, la Sala de Admisión conformada por las y los entonces jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 25-17-EP.
6. El 29 de marzo de 2017, el caso fue sorteado para conocimiento del entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre 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.
8. Mediante providencia notificada el 25 de agosto de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió el término de cinco días, a fin de que el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santo Domingo de los Tsáchilas emita su correspondiente informe motivado.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. La accionante alega la vulneración a sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. La accionante sostiene que ni ella ni su conviviente fueron citados con la demanda que originó el proceso

tanto es así que, mi conviviente el señor BYRON VINICIO ORTIZ ESPINOZA se halla fuera del país, concretamente en la República de Chile, desde el 04 del mes de Febrero de 2016, sin que hasta la presente fecha haya retornado al Ecuador. Consiguientemente, nunca pudo éste haber sido citado ni en persona ni por boleta, ni siquiera por la prensa.

11. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante manifiesta que este derecho fue vulnerado

al no habérsenos citado en legal y debida forma con la demanda que originó el presente juicio privándonos de la práctica de pruebas fundamentales que servirán para demostrar las excepciones que teníamos derecho a presentar en el momento procesal

oportuno dentro del proceso. Es evidente que si no se nos ha citado con la demanda, nuestros legítimos derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y el derecho a la defensa han sido ignorados y por tanto no aplicados.

12. Sobre el derecho al debido proceso, la accionante indica que

en el proceso correspondiente al presente juico se ha vulnerado el derecho a la defensa que me asiste al privarme de ejercer mi derecho a la defensa que incluye, entre otras cosas, el derecho constitucional de impugnación. Al no haber sido citados con la demanda se está vaciando de contenido el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa (sic).

13. La pretensión de la accionante es que se acepte la acción, para que se declare la vulneración de sus derechos, y se ordene una reparación.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

14. A pesar de haber sido debidamente notificado, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santo Domingo de los Tsáchilas no ha remitido su informe de descargo.

4. Análisis constitucional

15. El artículo 94 de la Constitución establece que la acción extraordinaria de protección “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”. Por lo señalado, uno de los requisitos constitucionales de la acción extraordinaria de protección es que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal previo a su interposición.

16. La Corte Constitucional, mediante sentencia No. 1944-12-EP/19, estableció que el requisito mencionado:

...tiene especial relevancia, ya que tal exigencia permite que sea la jurisdicción ordinaria, a través de los métodos recursivos, que precautele los derechos de las partes procesales y corrija los yerros que otros operadores pudieron haber cometido; procurando de este modo un equilibrio entre la actuación de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional².

17. Debido a la importancia de este requisito, la Corte Constitucional, en la sentencia previamente mencionada, señaló que:

Si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1944-12-EP/19 de 05 de noviembre de 2019, párr. 34.

*el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.*³ [Énfasis añadido].

18. En consecuencia, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección, corresponde a esta Corte analizar si la accionante ha agotado los recursos ordinarios y extraordinarios o, en su defecto, ha demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.
19. En el caso que nos ocupa, esta Corte encuentra que la argumentación de la accionante se centra en la falta de citación en el juicio por cobro de pagaré al orden seguido en su contra. Al respecto, esta Corte ha considerado que, las sentencias dictas en juicios ejecutivos, podían ser impugnadas en “juicio ordinario y por cuerda separada bajo los lineamientos establecidos en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil”⁴. A criterio de esta Corte, “la acción especial regulada en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil podía incluir las causales legalmente contempladas para la nulidad de sentencia ejecutoriada”⁵. En consecuencia, en el caso que nos ocupa, la accionante contaba con un mecanismo adecuado y eficaz para atender la alegación de falta de citación, que es la acción ordinaria amparada en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil.
20. De la revisión del expediente, este Organismo constata que la accionante no agotó la acción mencionada, no explicó las razones por las cuales dicha acción no constituye un recurso adecuado o eficaz, ni tampoco justificó que su falta de interposición no se deba a su negligencia.
21. Por lo expuesto, esta Corte concluye que en el presente caso no se cumple el requisito constitucional de agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios, ni se ha justificado que la acción era ineficaz o inapropiado, o que la falta de interposición no se deba a la negligencia de la accionante. En consecuencia, la Corte encuentra que no procede pronunciarse sobre el mérito de la presente acción y corresponde rechazar la demanda por improcedente.

5. Decisión

22. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- a. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección **No. 25-17-EP**.
- b. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

³ *Id.*, párrs. 40-41.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 266-13-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 27.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1413-15-EP/21 de 20 de enero de 2021, párr. 23.

23. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES



Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.20
09:43:02 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0025-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 60-18-AN /21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021.

CASO No. 60-18-AN

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

SENTENCIA No. 60-18-AN/21

Tema: La Corte Constitucional analiza el alegado incumplimiento de las disposiciones transitorias primera y cuarta del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, acepta parcialmente la acción y declara el incumplimiento de la disposición transitoria primera del referido Código.

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. El 13 de noviembre de 2018, Macariel Lautarito Márquez González (en adelante, “el accionante”) presentó acción por incumplimiento en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, “SENAE”)¹. En su demanda, el accionante alegó el incumplimiento de las disposiciones transitorias primera y cuarta (en adelante, “DT1” y “DT4”, respectivamente) del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (en adelante, “COESCOP”)². Adicionalmente, en escritos posteriores a la admisión de la causa, señaló que la disposición transitoria tercera del Código *ibídem* (en adelante, “DT3”) también se ha incumplido.
2. El 5 de febrero de 2019, fueron posesionados ante la Asamblea Nacional los actuales jueces y juezas constitucionales. El 20 de febrero de 2019, el caso fue sorteado a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y el 27 de marzo de 2019, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa No. 60-18-AN³.
3. El 12 de abril de 2019, Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado (en adelante, “PGE”), compareció al proceso señalando casilla constitucional. A su vez, el accionante presentó escritos el 15 de abril, 28 de mayo, 11 de julio, 12 de noviembre de 2019, 7 de enero, 9 de marzo, 27 de octubre, 23 de noviembre de 2020, 8 de enero, 2 de marzo, 8 de abril y 2 de junio de 2021.

¹ El accionante solicitó que se cuente con la Procuraduría General del Estado.

² El COESCOP se publicó en el Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.

³ La Sala estuvo conformada por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los jueces constitucionales Enrique Herrera Bonnet y Ali Lozada Prado.

4. El 29 de junio de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y convocó a audiencia pública⁴.
5. El 28 de julio de 2021, el SENAÉ presentó un escrito señalando que ha tomado varias acciones para dar cumplimiento a las disposiciones del COESCOP.
6. El 29 de julio de 2021 se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual comparecieron el accionante y el SENAÉ. También comparecieron, en calidad de *amici curiae*, Juan Carlos Salas Villacrés y Christopher Iván Riofrío Cortez. No compareció la Procuraduría General del Estado, a pesar de haber sido debidamente notificada.

2. Competencia

7. 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 (en adelante, “CRE”), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

3. Texto de la norma cuyo cumplimiento se reclama

8. El contenido de las DT1 y DT4 del COESCOP es el siguiente:

Disposición Transitoria Primera.- *En el lapso de ciento ochenta días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de este Código, los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por este último, expedirán los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal. Una vez expedida esta normativa, de forma complementaria las referidas autoridades aprobarán los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad. Hasta que se expidan los reglamentos se aplicará las disposiciones de este Código en el sentido más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios.*

Disposición Transitoria Cuarta: *En el plazo de un año y por única vez, la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo determinarán la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en esta Ley. Para ello, los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grados que integran las escalas de remuneraciones mensuales unificadas, se establecerán previo estudio técnico por parte del ministerio encargado de los asuntos de trabajo y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas.*

⁴ En esta providencia se notificó al accionante, SENAÉ, Ministerio de Trabajo (en adelante, “MDT”) y a la Procuraduría General del Estado.

4. Fundamentos de las partes⁵

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. En relación con la DT1, el accionante sostuvo que existe incumplimiento de la elaboración y creación del Reglamento de Aplicabilidad del libro IV del COESCOP. Para el accionante, el presunto incumplimiento afectó sus derechos del buen vivir. Agregó que el COESCOP entró en vigencia el 17 de diciembre de 2018 y que el SENAE infringió el artículo 82 de la CRE porque el reglamento “*debía entrar en vigencia a fecha de los 180 días, desde el 17 de junio de 2018, INCUMPLIMIENTO del mandato de la Ley [...]*” (sic).
10. A su vez, el accionante sostuvo que, a la fecha de presentación de la demanda, “*ha transcurrido más de 5 meses y la INSTITUCIÓN, representantes o su delegado, no han pronunciado (sic) con la socialización del Reglamento IV LIBRO- COESCOP, existiendo un desacato al mandato de Ley., (sic) quedando en el limbo el mandato de la norma [...]*”. Asimismo, señaló que el SENAE, como ente rector del cuerpo de vigilancia aduanera, no ha cumplido con regular “*la carrera de personal, ascensos, jerarquización, grado, remuneraciones, uniformes, y, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal. Una vez expedida esta normativa, de forma complementaria las referidas autoridades aprobarán los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad*” (sic).
11. El accionante sostuvo que la “*institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector*”, conforme el artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público, debían cumplir con la DT4, en relación con “[l]os ascensos, grados, jerarquización, remuneraciones, homologación salarial de conformidad a las instituciones que conforman el [COESCOP] [...] **DOTACIÓN DE UNIFORMES.**, de conformidad a la disposición del Ministerio de Trabajo, **SEGUNDA PARTE del Art. 5.- De dotación uniformes.-** Ministerio de Relaciones Laborales **ACUERDO MINISTERIAL No. MRLA-2013-Ministerio de Relaciones Laborales Considerando (0157)**” (sic) (énfasis del original).
12. El accionante se refirió a los artículos 11, 35, 66, 75, 76, 93, 169, 172, 426 y 436 de la CRE, 3 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 6, 52, 54 y 55 de la LOGJCC.
13. A su vez, en escritos posteriores a su demanda, el accionante mencionó que también se ha incumplido la DT3 del COESCOP. En la audiencia celebrada ante esta Corte, mencionó que las DT1, DT3 y DT4 han sido incumplidas. A su vez, agregó que se ha hecho caso omiso del reglamento de aplicabilidad para el cuerpo de vigilancia

⁵ Esta Corte realiza una síntesis de los argumentos planteados por las partes tanto de forma escrita como en la audiencia pública.

aduanera para que se regule la reestructuración de grados de jerarquía de la carrera del cuerpo de vigilancia de aduana.

14. Sobre la prueba del reclamo previo, el accionante afirmó que presentó varios documentos e insistencias ante el SENA E y otras instituciones públicas, de los cuales recibió contestaciones⁶.
15. En escrito presentado el 7 de enero de 2020, el accionante sostuvo, en lo principal, que se ha discriminado al cuerpo de vigilancia aduanera en relación con la homologación de los perfiles de salarios respecto de los militares, la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Guayas. Además, adjuntó un modelo de Reglamento General para el Cuerpo de Vigilancia Aduanera, SENA E, IV Libro del COESCOP.
16. El 9 de marzo de 2020, el accionante señaló que existe inflación, alto costo de vida, pases por todo el territorio nacional y que no existen los incentivos prescritos en la ley, que no hay igualdad en las remuneraciones respecto de otros grupos de “uniformados” y que se le discrimina. Agregó que presentó peticiones en la Presidencia de la República, en el Ministerio de Finanzas, en el MDT y ante el SENA E y que el COESCOP es *“letra muerta, porque no hay una sola autoridad, que ordene o acare el mandato de Lay [sic] [...]”*. En este escrito, señaló como pretensión que se cumplan las disposiciones transitorias primera y cuarta, en igualdad con *“homologación igual a los demás grupos uniformados del país, igual remuneraciones”*.
17. En escrito presentado el 27 de octubre de 2020, el accionante, en lo principal, alegó que se incumplió la DT4, mencionó que no existe homologación en remuneración para el cuerpo de vigilancia aduanero, que existe una remuneración sumamente inferior a los demás entes de seguridad, por lo que habría discriminación, que no le alcanza para los gastos económicos de traslados administrativos, que no se cumple con los gastos de traslado conforme la Ley Orgánica de Servicio Público. Adicionalmente, el 23 de noviembre de 2020, el accionante insistió en la tramitación de la causa y en que no existe homologación de remuneraciones, que al cuerpo de vigilancia aduanera se le traslada por el territorio nacional y que no hay la estructura de grados y nombramientos por promociones. Agregó que vive en el cantón Durán, que con el costo de vida actual le toca viajar a la provincia de Imbabura, que es una discriminación con la remuneración que percibe y que no hay compensación.
18. A su vez, el 8 de enero de 2021, el accionante mencionó que existe discriminación hacia el cuerpo de vigilancia aduanera respecto de otros cuerpos de seguridad, que

⁶ De los documentos incorporados en el expediente constitucional es pertinente mencionar que a foja 24 consta parcialmente el oficio No. SENA E-DPP-2018-0741-M de 10 de octubre de 2018, suscrito por la directora general del SENA E y en el cual se devuelve la petición al accionante y se insiste en que el reglamento al que hace referencia la DT1 se aprobará conforme con la ley y, a fojas 26 a 28, el documento No. SENA E-UVAG-2018-0007-PV de 11 de octubre de 2018, suscrito por el director zonal 4 del SENA E en el cual, en lo principal, se sanciona al accionante con una amonestación verbal por haber dirigido peticiones directamente a la directora general del SENA E y no al director de su zona.

los vigilantes aduaneros rotan por todo el país y que el Ministerio de Relaciones Laborales “*de ese entonces decían que no podían atender al UVA porque no teníamos una Normativa [...]*” (sic). A su vez, añadió que existe incumplimiento de la DT3 del COESCOP y el 2 de marzo de 2021, solicitó que se declare el silencio administrativo “*con la última petición, presentada el 8 de enero de 2021, hoy 01 de marzo de 2021, ha transcurrido más de 33 días, LABORABLES [...]*” (sic) (énfasis del original). Además, volvió a señalar que la DT3 del COESCOP también estaría incumplida. Agregó que se vulneran sus derechos de “ascenso”, del buen vivir, vida digna y remuneración justa. El 8 de abril de 2021, el accionante insistió en que se resuelva la causa y que la acción de protección No. 10281-2020-02754, planteada por el cuerpo de vigilancia aduanera, fue rechazada ordenándose que se remita a esta Corte como acción por incumplimiento y el 2 de junio de 2021, el accionante presentó un escrito de insistencia y solicitó que se oficie al MDT y al SENAE para que envíen información sobre las remuneraciones de los grupos armados del país, así como la nómina del personal por promociones con fecha de graduación.

19. Sobre la base de los argumentos expuestos, el accionante solicitó que a partir de esta garantía se subsane y repare posibles vulneraciones a derechos constitucionales que tuvieron origen por el incumplimiento de las normas referidas.

4.2. Posición de la autoridad accionada

20. La entidad accionada presentó un escrito en el que sostiene que ha realizado mesas de trabajo, reuniones y oficios con el MDT y las instituciones reguladas por el COESCOP. Presentó una bitácora de acciones tomadas para cumplir con la disposición general primera y las disposiciones transitorias primera, tercera, cuarta, quinta y reformatoria segunda, todas del COESCOP.
21. Afirmó que el SENAE no es competente para cumplir con la disposición transitoria segunda del COESCOP porque la misma determina que los sujetos obligados son el MDT y el IESS.
22. Respecto de la disposición general primera, señaló que cuenta con el proyecto de reglamento de uniformes, símbolos e identidad del cuerpo de vigilancia aduanera, que no puede ser suscrito hasta que los demás instrumentos se encuentren aprobados por el MDT.
23. En relación con la DT1, sostuvo que cuenta con el proyecto del reglamento general, el plan de carrera y el plan orgánico numérico, que no pueden ser suscritos hasta que los demás instrumentos se encuentren aprobados por el MDT y hasta que se apruebe la estructura de la carrera dividida y las políticas de ubicación y perfiles.
24. Sobre la DT3, mencionó que se encuentra en trámite para suscribir un convenio de cooperación; sobre la DT4, señaló que ha insistido con el MDT; y, sobre la disposición transitoria quinta, afirmó que ha insistido con el MDT y que “*hasta no contar con la aprobación de las políticas de ubicación y los perfiles aprobados por*

el MDT no es posible conocer la clasificación de los puestos de los miembros del CVA”.

25. Sostuvo que el cumplimiento de las disposiciones no solo le compete al SENA E sino a otras instituciones conforme las mismas disposiciones del COESCOP y que ha *“agotado todas y cada una de las acciones que dependen de la institución para dar cumplimiento a la transitoria primera”*, así como a las demás disposiciones. Mencionó que ha realizado varias actividades para cumplir con las disposiciones del COESCOP, que no se ha accionado a todas las instituciones obligadas al cumplimiento del COESCOP, que en la demanda no se demuestra en qué forma se vulneran los derechos del accionante y que no ha existido omisión porque ha realizado varias acciones para dar cumplimiento⁷. En la audiencia celebrada ante este

⁷ De los documentos presentados por el SENA E, la Corte estima relevante detallar los siguientes:

- (i) A fojas 168 a 175: Memorando No. SENA E-DNH-2021-1307-M de 22 de julio del 2021 emitido por la directora nacional de talento humano del SENA E y dirigido al director procesal subrogante de la misma institución. Este documento tuvo como fin detallar las acciones del SENA E para dar cumplimiento al COESCOP en relación con la causa 60-18-AN. En lo principal, sobre la DT1 se menciona que el SENA E cuenta con el proyecto de reglamento general *“que no puede ser suscrito hasta que los demás instrumentos se encuentren aprobados”*, que cuenta con el proyecto de plan de carrera *“que no puede ser suscrito hasta que el MDT apruebe la estructura de carrera dividida”* y que en reiteradas ocasiones ha remitido *“el numérico, sin embargo, hasta no contar con la aprobación de las políticas de ubicación y los perfiles aprobados por el MDT no es posible conocer la ubicación y numérico del CVA”*. Sobre la DT3 señala que la malla curricular y la acreditación del centro de formación se encuentran en trámite para suscribir un convenio de cooperación. Sobre la DT4 se señala: (i) que envió al MDT los perfiles el 30 de mayo de 2021 pero que el 16 de julio de 2021, se le respondió señalando que deben contar con resoluciones aprobadas de la propuesta de plan de carrera y de la escala remunerativa para los puestos de carrera, (ii) que cuentan con la aprobación del MDT sobre la escala salarial, que han insistido con la emisión de la resolución de la escala salarial y que (iii) remitió nuevamente las bandas salariales, el impacto presupuestario y el Reglamento de Jornada Laboral para la aprobación del MDT. El SENA E señaló que a través de varias actuaciones ha efectuado acciones para la implementación de la reglamentación del COESCOP. Sin embargo, concluyó que mientras no cuente con la aprobación de los instrumentos técnicos por el MDT no puede emitir el reglamento correspondiente.
- (ii) A fojas 180-184: Oficio No. MDT-SPN-2019-0042 de 14 de marzo de 2019, suscrito por la subsecretaria de políticas y normas del MDT y dirigido, entre otros, a la directora general del SENA E. En este documento se puede observar que se han realizado mesas de trabajo interinstitucionales relacionadas con el COESCOP y en el mismo se solicitó al SENA E, la coordinación con el cuerpo de vigilancia aduanera para poder expedir, en lo principal, normativa relacionada con la DT4 y la disposición transitoria quinta del COESCOP.
- (iii) A fojas 217-219: Oficio No. SENA E-DNH-2020-329-OF de 30 de abril de 2020, suscrito por la directora nacional de talento humano del SENA E, dirigido al MDT, y en el cual solicita un pronunciamiento respecto al procedimiento a seguir, considerando las directrices emitidas por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, puesto que durante el segundo trimestre de 2020 *“no es pertinente continuar con el presente proceso y acciones relacionadas a proyectos de escala salarial, compensación anual, bandas remunerativas, políticas de ubicación, impacto presupuestario y jornada laboral del Cuerpo de Vigilancia Aduanera, dentro del proceso de implementación de la reglamentación correspondiente al COESCOP; puesto que dicho proceso puede conllevar solicitudes de creación de puestos, revisión ascendente a la clasificación y valoración de puestos, o acciones / movimientos que podrían generar impacto presupuestario [...]”* (énfasis del original).

Organismo, la representante del SENAÉ señaló que considera que el MDT es un ente también obligado por las disposiciones transitorias del COESCOP y debió actuar como legitimado pasivo en la presente causa porque su presencia es indispensable. Al respecto, presentó varios oficios que permiten observar el intercambio de observaciones, información y acciones entre el SENAÉ y el MDT. Además, sostuvo que *“indiscutiblemente tenemos la obligación de hacer y que dentro de esta obligación ha cumplido en el ámbito de sus competencias”* pero que no le corresponde únicamente al SENAÉ⁸.

26. Conforme lo anterior, solicitó que se rechace la acción por improcedente.

4.3. *Amici Curiae*

27. Juan Carlos Salas Villacrés, en calidad de abogado de 237 vigilantes aduaneros, señaló que el ente rector de vigilancia aduanera es el SENAÉ y que la norma le exige de manera clara y expresa emitir la normativa reglamentaria. Mencionó que el SENAÉ no puede justificarse en que se debía coordinar con otras instituciones porque era el sujeto obligado y debía coordinar en 4 años, pero no lo han hecho. Sostuvo que *“la disposición demandada”* obliga al SENAÉ a la coordinación con otras instituciones pero que esto no implica que la norma no sea clara. Mencionó que se vulneraron derechos constitucionales y que existe una negligencia porque han pasado cuatro años para el cumplimiento y no puede ser que el SENAÉ se justifique en otras instituciones. Agregó que no solo se han incumplido las disposiciones transitorias, sino que se han vulnerado derechos. Añadió que las DT1 y la DT3 son claras, expresas y exigibles y que en los 180 días de plazo del COESCOP, el SENAÉ no realizó ninguna actuación y que sus diligencias para tratar de cumplir empiezan en 2020. Finalmente, solicitó que se acepte la acción por incumplimiento.

28. Christopher Iván Riofrío Cortez, sostuvo que el accionante cumple con los presupuestos de ascenso, que se han afectado sus derechos y que los trabajadores deben poder acceder a la seguridad social.

(iv) A fojas 220 y 221: Oficio No. MDT-SPN-2020-0132 de 13 de mayo de 2020, suscrito por el MDT, dirigido al SENAÉ, mediante el cual se informa que se ratifica en las observaciones presentadas mediante Oficios No. MDT-DFI2020-0208 y No. MDT-SPN-2020-0096 y solicita que, una vez que el cuerpo de vigilancia aduanera considere que sea técnicamente viable continuar, se remita la información solicitada.

(v) A fojas 247-253: Oficio No. SENAÉ-DNH-2021-0451-OF de 20 de mayo de 2021, suscrito por la directora nacional de talento humano del SENAÉ, mediante el cual se pone a consideración del MDT el informe técnico conforme al análisis, observaciones y propuesta técnica en lo concerniente al oficio No. MDT-SPN-2021-0061-O y el informe técnico No. MDT-SPN-2021-027, y, se solicita el pronunciamiento a efectos de continuar con la implementación del proceso.

⁸ La actuación de la abogada por parte del SENAÉ en la audiencia fue ratificada en escrito de 29 de julio de 2021.

5. Análisis constitucional

29. Es pertinente señalar que, en su demanda, el accionante identifica como normas incumplidas a las DT1 y DT4, mientras que, en escritos posteriores a la admisión de la causa, agrega argumentos sobre el incumplimiento de la DT3, todas del COESCOP. Esta Corte considera improcedente agregar nuevas normas que se alegan incumplidas después de la admisión de la demanda porque aquellas no cumplieron con la fase de admisión correspondiente. En ese sentido, se descarta el análisis sobre la DT3 puesto que fue alegada de manera posterior a la presentación de la demanda y al auto de admisión de la presente causa, aunque se dejan a salvo las acciones que el accionante estime pertinentes para demandar el presunto incumplimiento de la DT3.
30. Por otro lado, esta Corte también ha señalado que cuando el accionante busca la protección de derechos que pueden ser garantizados por otra garantía jurisdiccional, no puede realizar un análisis sobre aquellas pretensiones, ya que incurren en la primera causal de improcedencia del artículo 56 de la LOGJCC⁹. Así, en el caso que nos ocupa, de los diversos escritos y de la demanda, presentados por el accionante, se observa que presenta alegaciones dirigidas a tutelar varios derechos constitucionales que podrían ser garantizados por otra garantía jurisdiccional. Debido a lo señalado, esta Corte no se pronunciará al respecto.
31. Sobre las DT1 y DT4, conforme el objeto de la acción por incumplimiento, esta Corte procederá a determinar si (5.1) se configura el requisito de reclamo previo. Luego, determinará si contienen (5.2) una obligación de hacer o no hacer. De ser el caso, (5.3) verificará que la obligación sea clara, expresa y exigible. Si se verifican los dos presupuestos anteriores, (5.4) analizará si se cumplió o no la obligación. Finalmente, de identificarse que existió incumplimiento, se procederá a determinar cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación¹⁰.

5.1. Reclamo previo

32. Esta Corte ha establecido que el reclamo previo es un presupuesto fundamental para que se configure el incumplimiento. De conformidad con el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, el accionante debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Sólo si el incumplimiento se mantiene o si el reclamo no ha sido contestado en el término de cuarenta días, el incumplimiento se considerará configurado¹¹. De tal manera que el accionante debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Por lo que esta Corte considera adecuado verificar si de los documentos remitidos por el accionante como justificativo de reclamo previo, ha reclamado expresamente el cumplimiento de las DT1 y DT4.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 41-11-AN/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 35.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-12-AN/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 12.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 3-11-AN/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 24.

- 33.** Revisados los documentos, la pretensión del accionante en sus pedidos administrativos se relaciona con la homologación de remuneraciones entre todos los entes de seguridad regulados por el COESCOP y con la necesidad de que se expida la respectiva reglamentación. Así, el reclamo debió ser dirigido a quien debía satisfacer las obligaciones y en el momento en que las disposiciones eran exigibles. En ese sentido, esta Corte encuentra que a fojas 19 a 20 del expediente constitucional, se encuentra la petición planteada por el accionante y dirigida al director general del SENA, recibido en el SENA el 24 de agosto de 2018. En esta petición, el accionante mencionó que el plazo determinado en la DT1 feneció en junio de 2018. A su vez, a fojas 21 a 23 se encuentra el oficio No. SENA-DNV-2018-0051-OF de 8 de octubre de 2018, remitido por el accionante a la directora general del SENA. En este oficio, el accionante menciona, en lo principal, que ha existido un nuevo vencimiento del plazo respecto de la DT4 e insistió en la aprobación del Reglamento al libro IV del COESCOP. Finalmente, a foja 25 se encuentra la petición dirigida a la directora general del SENA, recibida en el SENA el 28 de septiembre de 2018, en la cual el accionante hace mención a las DT1 y DT4 y concluye que acudirá a toda instancia posible para la jerarquización de grados, uniformes y homologación de remuneraciones.
- 34.** Esta Corte considera pertinente señalar que en la sentencia No. 23-11-AN/19 determinó que, con base en el principio constitucional de coordinación institucional, una vez que se solicitó el reclamo previo a la principal institución obligada, es obligación de aquella institución coordinar el cumplimiento con otras instituciones competentes. En el caso concreto, se debe dejar constancia que respecto de la DT4 el accionante únicamente presentó el reclamo previo ante el SENA y no ante otras instituciones referidas en la obligación. De tal manera que, en aplicación del precedente referido, se toma como suficiente la presentación del reclamo previo únicamente ante el SENA para efectos de declarar el cumplimiento de este requisito.
- 35.** Por lo expuesto, sobre las disposiciones señaladas, esta Corte considera que se configuró el reclamo previo¹².

5.2. Existencia de la obligación de hacer o no hacer

- 36.** Para efectos de resolver la presente acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, en primer lugar, si las normas objeto de la presente acción por incumplimiento contienen una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una obligación positiva o negativa. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 11-16-AN/21 y acumulados de 30 de junio de 2021, párr. 24.

y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho¹³.

5.2.1. DT1

37. De la revisión de la DT1, se verifica que (i) el titular o beneficiario de la obligación son las y los servidores de las entidades de seguridad; en el caso que nos ocupa, los pertenecientes al cuerpo de vigilancia aduanera. Esto en función de la propia DT1 que determina que las disposiciones del COESCOP se aplicarán de manera más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad y el artículo 2 del COESCOP que prescribe que es aplicable al “*Cuerpo de Vigilancia Aduanera* [...]”. (ii) La obligación consiste, en primer lugar, en expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP. En segundo lugar, aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad, una vez cumplida la primera obligación. (iii) Los obligados a ejecutar son las entidades de seguridad reguladas por el COESCOP. Al respecto, como se mencionó, el COESCOP es aplicable al cuerpo de vigilancia aduanera y el artículo 258 *ibídem* determina que el cuerpo de vigilancia aduanera es el órgano de ejecución operativa del SENA. De tal manera que el obligado a ejecutar la obligación es el SENA.

38. Por lo anterior, la Corte verifica que la DT1 contiene obligaciones de hacer.

5.2.2. DT4

39. De la revisión de la DT4, se observa que (i) los beneficiarios son las y los servidores de las entidades de seguridad; en este caso, los miembros del cuerpo de vigilancia aduanera. (ii) La obligación radica en que se debe homologar los perfiles y salarios de las instituciones de seguridad reguladas por el COESCOP. (iii) Los obligados a ejecutar la obligación son los entes complementarios de seguridad, para este caso el SENA, y, además, el Ministerio del Trabajo.

40. En ese sentido, para esta Corte existe una obligación de hacer en la DT4.

5.3. Obligación clara, expresa y exigible

41. Verificada la existencia de una obligación de hacer, corresponde verificar si esta es clara, expresa y exigible, sin que exista un orden específico para el análisis de estas tres características. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma, están determinados o son fácilmente determinables¹⁴; es expresa, si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 38-12-AN/19 de 04 de diciembre de 2019, párr. 34 y Sentencia No. 38-15-AN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 25

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 023-1 I-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

lugar a equívocos¹⁵; y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse¹⁶. Por lo que se procede a determinar si las obligaciones son claras, expresas y exigibles.

5.3.1. DT1

42. Respecto de la DT1, esta Corte considera que existen dos obligaciones. Así, (i) en el plazo de 180 días, desde la entrada en vigencia del COESCOP, 21 de diciembre de 2017, el SENA E debía expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones del cuerpo de vigilancia aduanera; y, una vez aprobado el reglamento, debía (ii) aprobar los estatutos orgánicos y funcionales del cuerpo de vigilancia aduanera.
43. A juicio de esta Corte, de conformidad a los presupuestos previamente señalados, las obligaciones cuyo cumplimiento se exige gozan de claridad. A su vez, las obligaciones son expresas, pues no ha sido necesario realizar ningún tipo de interpretación extensiva o inferencia indirecta que revele algún tipo de contenido implícito para dichas obligaciones.
44. Sobre el elemento de exigibilidad, es necesario hacer un análisis diferenciado de las obligaciones (i) y (ii) del párrafo 42 *ut supra*. Se advierte que en relación con la exigibilidad de la obligación (i), si bien pende de un plazo, este ha sido superado en exceso, es decir no está pendiente de verificarse¹⁷. Esto en consideración a que los 180 días otorgados por la DT1 del COESCOP ya se cumplieron porque este fue emitido en junio de 2017 y el plazo venció en junio de 2018¹⁸.
45. Por otro lado, la exigibilidad de la obligación (ii) está supeditada al cumplimiento del plazo de la obligación (i). Esto en virtud de que la DT1 determina que el estatuto orgánico y funcional debe expedirse con base en el reglamento. En ese sentido, esta Corte considera que una vez que ha transcurrido en exceso el plazo de 180 días referido en el párrafo previo para cumplir con la obligación (i), el SENA E no puede justificar el incumplimiento de la obligación (ii) en virtud de su propio retardo en el cumplimiento de la obligación (i). En otras palabras, si bien los estatutos orgánicos y funcionales del cuerpo de vigilancia aduanera dependen de que se haya aprobado el reglamento, la aprobación del reglamento, al ser una obligación, no puede considerarse al mismo tiempo como una condición, más aún cuando una condición es un hecho futuro que no depende de la voluntad de los obligados, en este caso el propio SENA E. Tan es así que el propio SENA E ha reconocido que no ha cumplido la obligación en el plazo referido. De tal manera que en el presente caso, la Corte

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 38.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 11-14-AN/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 37.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 39.

¹⁸ Conforme la disposición final del COESCOP que determina que entrará en vigencia 180 días a partir de su publicación en el Registro Oficial y la propia DT1 que señala que el reglamento deberá expedirse en 180 días desde la entrada en vigencia del COESCOP.

constata que no existe una condición o plazo pendiente de verificarse y considera que la obligación (ii) de la DT1 es exigible.

5.3.2. DT4

46. Respecto de la DT4, esta Corte considera que existe una obligación de hacer clara en el sentido de que sus elementos son fácilmente determinables. Así, esta implica que la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo, determinen la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en el COESCOP. A su vez, se constata que la obligación es expresa por cuanto se encuentra redactada en términos precisos y específicos que no dan lugar a equívocos. Ahora bien, esta Corte verifica que la obligación está condicionada a la intervención de otras instituciones y no únicamente a la del SENAE. Así, la obligación depende del cumplimiento de obligaciones del MDT (un estudio técnico) y del Ministerio de Finanzas (un dictamen favorable). En ese sentido, la obligación contenida en la disposición en análisis está condicionada al cumplimiento de otras obligaciones, lo cual implica que la obligación de la DT4 no es exigible. Con lo cual no puede subsistir el presente cargo y se descarta la posibilidad de verificar su efectivo cumplimiento.
47. En este punto, es pertinente señalar que la acción por incumplimiento “[...] *no puede ser utilizada como una acción subsidiaria para la protección de derechos que deben ser declarados en un juicio de conocimiento, en el que se pueden presentar pretensiones y pruebas*”¹⁹. Esta Corte ha podido observar que el accionante pretende utilizar esta acción para fines contrarios al objeto de la misma, como para el reconocimiento de remuneraciones similares a las de otros entes de seguridad ciudadana, la tutela de los derechos a la vida digna, igualdad y no discriminación en relación con otras entidades de seguridad ciudadana y que no se le han realizado las compensaciones correspondientes, lo cual desnaturaliza a la acción por incumplimiento.
48. Por lo expuesto, en virtud de que se ha verificado que no existe una obligación exigible, la Corte no debe pronunciarse sobre el incumplimiento de la disposición referida.
49. Sobre la DT1, esta Corte continuará el análisis para determinar si ha existido incumplimiento, únicamente respecto de su obligación (i), en virtud de que contiene una obligación de hacer, clara, expresa y exigible.

5.4. Presunto incumplimiento de la DT1

50. Constatada la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, es preciso mencionar que su incumplimiento no constituye un hecho controvertido, en tanto

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 11-12-AN/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 24.

este ha sido admitido por el SENA E tanto en la audiencia pública como en los documentos que presentó por escrito. Así, el SENA E, señaló que efectivamente existe la obligación y que ha realizado varias acciones con el objetivo a dar cumplimiento a varias disposiciones del COESCOP, pero justificó la falta de cumplimiento efectivo de las obligaciones de la DT1 en la actuación de otras instituciones, principalmente el MDT.

51. Ahora bien, esta Corte observa que el SENA E, efectivamente, ha realizado varias actuaciones relacionadas con el cumplimiento de la DT1, conforme los documentos presentados por aquella institución, varios de ellos detallados en el pie de página 7 *ut supra*. Así, por ejemplo, el SENA E presentó el “*Proyecto definitivo del Reglamento del Libro IV del COESCOP*”, “*Borrador del Plan de Carrera y Ascensos*”, “*Reglamento de Evaluación de Desempeño*”, etc. A su vez, se verifica de la bitácora presentada por el SENA E varios intercambios de información y observaciones con el MDT. A pesar de aquello, esta Corte observa de los documentos presentados en el proceso, que el plazo para el cumplimiento de la DT1 ha sido excedido por varios años, considerando que el COESCOP fue aprobado en 2017, sin que haya mediado justificación razonable para no expedir el reglamento respectivo. De tal manera que esta Corte no considera las actuaciones realizadas por el SENA E como una causal de justificación que le exonere de las consecuencias jurídicas que acarrea el incumplimiento.
52. Además, el SENA E ha pretendido justificar el incumplimiento alegando que el MDT no ha aprobado las diversas propuestas de normativa presentadas. Al respecto, esta Corte considera que de acuerdo con la DT1 no se desprende expresamente que el MDT sea la entidad obligada en expedir la reglamentación relacionada con el cuerpo de vigilancia aduanera y su respectivo estatuto orgánico y funcional, sin perjuicio de que se requiera contar con su criterio técnico y de aprobación sobre ciertos aspectos en virtud de otras disposiciones del propio COESCOP. Aun así, esta Corte considera que el SENA E es la entidad obligada por la norma para cumplir la DT1 y no puede pretender señalar que el cumplimiento depende de otra institución estatal, incluso en virtud del principio de coordinación institucional consagrado en el artículo 227 de la CRE.
53. A su vez, llama la atención que existiendo ya varios documentos relacionados con las obligaciones de la DT1, no hayan sido aprobados, considerando el tiempo que ha transcurrido desde la entrada en vigencia del COESCOP. De acuerdo con la bitácora presentada por el SENA E, la última actuación fue realizada por el MDT el 16 de julio de 2021, mediante oficio No. MDT-SFSP-2021-1168-O, “*a través del cual el MDT indicó que es necesario que la Institución cuente con las Resoluciones aprobadas de la propuesta del Plan de Carrera y la Resolución de la Escala Remunerativa para los puestos de la carrera COESCOP*” (sic). Es decir, el SENA E aún no ha cumplido con la obligación en cuestión y esta Corte no encuentra una explicación razonable para que se justifique el incumplimiento, esto aun si se considera que dependería de la aprobación del MDT.

- 54.** En definitiva, considerando que las obligaciones en análisis consistían en expedir los reglamentos de carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones del cuerpo de vigilancia aduanera, así como los estatutos orgánicos y funcionales, al no existir y estar aprobados efectivamente estos cuerpos normativos, se verifica que se han incumplido las obligaciones de la DT1.

5.5. Medidas adecuadas para el cumplimiento de la DT1

- 55.** Esta Corte considera que la medida más adecuada para el cumplimiento de las obligaciones en cuestión es ordenar la efectiva expedición de los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, señalados en el párrafo previo. Para aquello, el SENAEC deberá, en el plazo de 20 días desde la notificación de la presente sentencia, elaborar y presentar a esta Corte un cronograma de estricto cumplimiento, el cual deberá tener en consideración: (i) la urgencia de contar con los reglamentos señalados en relación con el tiempo transcurrido desde que se verificó el plazo señalado por la norma; y, (ii) la cantidad de tiempo que el accionante ha venido solicitando el cumplimiento de la disposición. Para aquello, esta Corte establece que el SENAEC deberá contar con los reglamentos y estatuto orgánico y funcional en un plazo máximo de 120 días desde la notificación de la presente sentencia.

6. Decisión

- 56.** 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 lo siguiente:

- 1. Aceptar parcialmente** la acción por incumplimiento 60-18-AN.
- 2.** Declarar el incumplimiento de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público por parte del SENAEC.
- 3.** Como medidas de cumplimiento, se ordena al SENAEC que expida los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, que se determinan en las obligaciones de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Para el efecto, el SENAEC, a través de una coordinación diligente con el Ministerio de Trabajo, deberá presentar un cronograma en el plazo de 20 días desde la notificación de esta sentencia y deberá emitir el reglamento y estatuto que establece la norma en el plazo máximo de 120 días desde la notificación de esta sentencia.
- 4.** Llamar la atención al SENAEC por la negligencia en la expedición del reglamento y estatuto ordenados por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público desde 2017, así como al Ministerio de

Trabajo por la falta de celeridad en las respuestas que permitan una diligente coordinación con el SENA.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.20
09:42:27 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0060-18-AN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 67-18-IS /21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, 15 de septiembre de 2021.

CASO No. 67-18-IS

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

SENTENCIA No. 67-18-IS/21

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de la sentencia dictada por la Unidad Judicial de Contravenciones de Ambato, en la que se dispuso, en lo principal, la abstención de retención de fondos que provengan de las prestaciones en dinero del IESS en el marco de un juicio de coactivas, y resuelve aceptar parcialmente la acción.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 2 de marzo de 2016, el señor Luis Gonzalo Robalino Sánchez (“accionante”) presentó una acción de protección en contra del auto de pago y ejecución expedido por la Tesorería Municipal y Juzgado de Coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado de San Miguel de Ibarra (“GAD de San Miguel de Ibarra”), que ordenó como medida cautelar la retención de los fondos y créditos disponibles y posteriores de las cuentas corrientes y de ahorros del accionante y su cónyuge fallecida, por el incumplimiento del contrato que había suscrito su hijo con el GAD de San Miguel de Ibarra para la construcción del polideportivo “Los Ceibos”¹. El proceso fue signado con el No. 18151-2016-00257.
2. Mediante sentencia de 4 de marzo de 2016, la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato (“Unidad Judicial”) resolvió aceptar la acción presentada por considerar que el acto administrativo demandado vulneró el derecho a disfrutar y disponer sin restricción las prestaciones en dinero otorgadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”), y ordenó la abstención de retención de fondos que provengan de las prestaciones en dinero del IESS, por parte de las Instituciones del Sistema Financiero Nacional, las Organizaciones del Sistema Popular y Solidario y el Banco Pichincha. El GAD accionado no apeló la sentencia.
3. Con fecha 7 de marzo de 2016, la Unidad Judicial emitió los oficios No. UJCAS-0220-2016, No. UJCAS-0221-2016 y No. UJCAS-0222-2016 para la Superintendencia de Bancos y Seguros (actualmente, “Superintendencia de

¹ El hijo del accionante falleció, por lo que el GAD San Miguel de Ibarra declaró la terminación unilateral del contrato con el señor Luis Gonzalo Robalino Sánchez como heredero universal de su hijo. En virtud de ello, el Juzgado de Coactivas del GAD de San Miguel de Ibarra inició un proceso coactivo en contra del accionante para garantizar la devolución del anticipo entregado en virtud del contrato celebrado.

Bancos”), la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, y Banco Pichincha, respectivamente, indicando las disposiciones para la abstención de retención de fondos.

4. El 28 de marzo de 2016, Banco Pichincha respondió al oficio de la Unidad Judicial por el cual se ordenaba la desactivación de la orden de retención de fondos en la cuenta del señor Luis Gonzalo Robalino Sánchez, e informó que “[...] *el sistema no puede determinar la procedencia de los fondos, razón por la cual operativamente no nos es posible retener únicamente los valores que no provengan del IESS*”².
5. Mediante providencia de 7 de abril de 2016, la Unidad Judicial solicitó al defensor del accionante informar si se ha dado cumplimiento con lo dispuesto en la sentencia de 4 de marzo de 2016 en lo referente a los oficios dirigidos a las entidades obligadas. Mediante escrito de 13 de abril de 2016, el accionante solo se refirió al Banco Pichincha, y manifestó que “*pese a nuestros múltiples requerimientos y entrevistas con varias personas del Banco, el BANCO DEL PICHINCHA no ha dado cumplimiento a su disposición derivada de sentencia constitucional, por cuanto los fondos de mi jubilación siguen retenidos*”³.
6. El 26 de octubre de 2018, el accionante ingresó un escrito a la Unidad Judicial solicitando la remisión del expediente a la Corte Constitucional por el presunto incumplimiento de la sentencia por parte del Banco Pichincha. El 30 de octubre de 2018, después de haber revisado el estado de cumplimiento de la sentencia de 4 de marzo de 2016, la Unidad Judicial emitió un informe en donde dispuso remitir la causa a la Corte Constitucional por verificar “[...] *que el Banco Pichincha, no habría dado cumplimiento con la medida de reparación integral ordenada en el numeral 3 del ordinal VI de la sentencia Constitucional ya que la excusa presentada se encuentra desvirtuada*”⁴.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio 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. La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 26 de julio de 2021, en la cual ordenó a los sujetos obligados y a la judicatura que informen sobre el presunto incumplimiento. Adicionalmente, mediante providencia de 16 de agosto de 2021, la jueza sustanciadora ordenó a las partes que se informe sobre el estado de la desactivación dispuesta al Banco.

² A fs. 215 del expediente.

³ A fs. 214 del expediente.

⁴ Informe remitido a la Corte Constitucional mediante exhorto No. 001-UJCAS-2018 de 5 de noviembre de 2018, a fs. 228 del expediente.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. En su informe de 30 de octubre de 2018 por el cual se remitió la causa a la Corte Constitucional, la Unidad Judicial señaló que a foja 9 del expediente consta la consulta de movimientos de la cuenta de ahorros del accionante en el Banco Pichincha, con lo cual se contradice lo manifestado por dicho banco mediante oficio de 28 de marzo de 2016 (párrafo 4 *ut supra*), pues “[...] *claramente se determina la procedencia de los fondos, así como aquellos fondos que provienen de las prestaciones en dinero del [IESS]*”. Por lo cual, advirtió que el Banco Pichincha no habría dado cumplimiento con lo dispuesto.
10. Adicionalmente, mediante escrito de 19 de agosto de 2021, Jenny Susana Robalino Bermeo en calidad de hija del accionante, señaló que su padre falleció el 17 de agosto de 2020. En el mismo escrito, en respuesta al requerimiento de información de la jueza sustanciadora, la compareciente informó que si bien “[...] *la desactivación de las retenciones realizadas en la cuenta de ahorros del Banco Pichincha perteneciente a mi padre fue realizada luego de notificada la sentencia de acción de protección [...]*”, la retención en cuestión jamás fue devuelta en vida al accionante, privándole del acceso que por derecho tenía a los fondos de su jubilación.
11. Por su parte, en respuesta a la providencia de 26 de julio de 2021, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Ambato, mediante providencia de 5 de agosto de 2021, informó que la causa No. 18151-2016-00257 ha sido reasignada de judicatura y que la Unidad Judicial de Contravenciones ya emitió un informe argumentando las razones del incumplimiento (detallado en el párrafo 9 *ut supra*)⁵.

3.2. De la Superintendencia de Bancos

12. Mediante escrito de 28 de julio de 2021, la Superintendencia de Bancos dio respuesta al auto de la jueza para informar sobre el presunto incumplimiento de la sentencia. Explica que, mediante oficio No. SB-PJ-2016-0085-O de 28 de marzo de 2016, solicitó a la Unidad Judicial que, previo a dar cumplimiento a lo ordenado en

⁵ Esta Corte nota que la resignación de la causa se debe a la supresión de la Unidad Judicial de Contravenciones Penales con sede en el cantón Ambato, conforme la Resolución No. 032-2021 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura el 23 de marzo de 2021.

sentencia y trasladar a conocimiento de las entidades del sistema financiero nacional público y privado, se remita el número de cédula de ciudadanía del señor Luis Gonzalo Robalino Sánchez, con el fin de evitar retenciones en cuentas de homónimos. Por lo cual, la Superintendencia informó a este Organismo que “[h]asta la presente fecha el Juez la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Ambato NO ha remitido la información solicitada por el ente de control, por lo que NO se ha procedido a circularizar al sistema financiero Nacional Público y Privado”.

3.3. De la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

13. Mediante oficio de 27 de julio de 2021, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria dio respuesta al auto de la jueza sustanciadora para informar sobre el presunto incumplimiento de la sentencia. Al respecto, menciona que

[e]n cumplimiento a lo requerido por su autoridad me permito informar que, una vez que se ha procedido a revisar la carpeta consolidada de coactiva en la cual se registran los procesos coactivos que se inician en contra de personas naturales y jurídicas en la Dirección Nacional de Procuraduría Judicial y Coactiva de esta Institución, desde el año 2015 hasta la presente fecha, se pudo verificar que: el señor Luis Gonzalo Robalino Sánchez, no registra procesos coactivos iniciados en su contra por obligaciones contenidas en títulos de crédito, por tanto, por parte de este ente de control no se ha dispuesto medida cautelar alguna en contra del referido ciudadano, indicándo (sic) de esa forma no existe incumplimiento por parte de este órgano de control.

14. Como alcance al oficio de 27 de julio de 2021, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria informó, mediante oficio de 11 de agosto de 2021, que no consta que se haya ingresado el oficio No. No. UJCAS-0221-2016 en el que se dispuso que las Organizaciones del Sistema Popular y Solidario se abstengan de retener los fondos que provengan de las prestaciones en dinero del IESS.

3.4. Del Banco Pichincha

15. Mediante escrito de 2 de agosto de 2021, Banco Pichincha dio respuesta al auto de la jueza sustanciadora para informar sobre el presunto incumplimiento de la sentencia y manifestó que “[...] Banco Pichincha C.A., en su momento informó al Juzgador que el sistema informático no permite discriminar el origen de los ingresos provenientes en la cuanta [sic] del cliente⁶, sin embargo, para los procesos de alimentos, pensiones jubilares, procesos laborales, se realiza un proceso de identificación manual una vez que el Banco tiene conocimiento”.

16. Asimismo, cita la certificación No. SG-365-2021 de 2 de agosto de 2021, por la cual señala que, a la fecha, el señor Luis Gonzalo Robalino Sánchez no presenta

⁶ Oficio de 28 de marzo de 2016, detallado en el párrafo 4 *ut supra*.

retenciones activas en la institución. En consecuencia, el banco en cuestión concluye que ha dado cumplimiento a la sentencia constitucional.

17. Mediante escritos de 20 de agosto de 2021⁷, Banco Pichincha respondió al auto de la jueza sustanciadora en relación con la fecha en que se realizó la desactivación dispuesta en la sentencia de 4 de marzo de 2016. Para ello, adjuntó el estado de cuenta del accionante desde el 6 de julio de 2015 hasta el 7 de octubre de 2020 en el que constan las retenciones realizadas.
18. Al escrito mencionado en el párrafo precedente, Banco Pichincha adjuntó también una copia del oficio No. 161 GFT-JC de la Tesorería Municipal y Juzgado de Coactivas del GAD de San Miguel de Ibarra, expedido el 30 de julio de 2019, por el cual se solicita que la Superintendencia de Bancos notifique a las instituciones financieras sujetas a su control, dejen insubsistente la medida de retención de fondos dispuesta en contra del coactivado. Al respecto, el banco indicó que cumplió lo dispuesto en el oficio en cuestión y adjuntó un certificado de 19 de agosto de 2021 en el que indica el número de trámite por el cual se comunicó el contenido del oficio No. 161 GFT-JC.

3.5. De la Tesorería Municipal y Juzgado de Coactivas del GAD de San Miguel de Ibarra

19. Mediante oficio de 30 de julio de 2021, Víctor Eduardo Acosta Garzón, en calidad de tesorero y juez especial de coactivas del GAD de San Miguel de Ibarra, dio respuesta al auto de la jueza sustanciadora para informar sobre el presunto incumplimiento de la sentencia, y manifestó que

[...] no ha existido desacato a la Sentencia emitida por la UNIDAD JUDICIAL PRIMERA DE CONTRAVENCIONES DEL CANTÓN AMBATO EN LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA en la causa número 18151-2016-00257, por cuanto la sentencia emitida por este órgano de justicia es posterior a las retenciones y embargos realizados dentro del proceso coactivo No. 001-2016.

4. Análisis constitucional

20. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional determinar si la sentencia dictada el 4 de marzo de 2016 por la Unidad Judicial de Contravenciones de Ambato, ha sido cumplida integralmente a la luz de la documentación remitida por las partes y que constan en el expediente constitucional.
21. Al respecto, se observa que la decisión judicial referida plantea, en lo principal, tres medidas o disposiciones: (i) dejar sin efecto la orden de retención de los fondos

⁷ Banco Pichincha ingresó dos escritos con fecha 20 de agosto de 2020 a las 10h32 y 12h22, respectivamente. Ambos contienen el mismo texto, pero en el último el banco aseguró que “[...] se puede evidenciar que el señor Luis Gonzalo Robalino Sánchez, siempre ha podido disponer de los fondos provenientes de las prestaciones de la Seguridad Social conforme lo ordenado en la sentencia”.

disponibles y posteriores del accionante, únicamente de aquellos valores que provengan de las prestaciones en dinero del IESS; (ii) que la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria oficien a las instituciones del Sistema Financiero Nacional y a las organizaciones del Sistema Popular y Solidario, respectivamente, para que se abstengan de retener los fondos que provengan de las prestaciones en dinero del IESS depositados al accionante; y (iii) que el Banco Pichincha desactive la orden de retención de fondos que provengan de las prestaciones en dinero del IESS que hayan sido o sean depositadas en la cuenta de accionante. Con el fin de dar cumplimiento a dichas medidas, la sentencia ordenó que el defensor del accionante remita los oficios de la judicatura a las instituciones y comunique a la judicatura si han cumplido lo dispuesto en la sentencia⁸.

4.1. Sobre la disposición de dejar sin efecto la orden de retención de los fondos disponibles y posteriores del accionante, únicamente de aquellos valores que provengan de las prestaciones en dinero del IESS

22. Con respecto a la primera disposición, la Corte Constitucional ha señalado que este tipo de medidas, al ser dispositivas, se ejecutan de forma directa e inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional, sin que sean necesarias actuaciones particulares por parte de la autoridad judicial⁹. Así, en el caso concreto, la orden de retención de fondos que provengan de pensiones jubilares del IESS quedó sin efecto a partir de la notificación de la sentencia de 4 de marzo de 2016.
23. Ahora bien, conforme el párrafo 10 *ut supra*, la hija del fallecido accionante indicó que hasta la presente fecha no se ha procedido con la devolución de los valores retenidos por concepto de prestaciones al IESS. En tal sentido, la Corte analizará si la presente medida dispositiva se limita a dejar sin efecto la orden de retención o si tiene a su vez como consecuencia la medida implícita¹⁰ de devolución de los valores retenidos por concepto de prestaciones del IESS.
24. Esta Corte observa que el accionante incluyó como pretensiones en su acción de protección¹¹:

a) *Solicitamos que en su Resolución Final o Sentencia Constitucional declare como inconstitucional la medida cautelar ordenada por la Licenciada Ana de la Vega*

⁸ Mediante providencia de 6 de diciembre de 2019, el secretario de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en Ambato sentó razón que el defensor del accionante dio cumplimiento a esta disposición. No obstante, se hizo referencia únicamente a la foja 213 del expediente, en la cual consta la fe de recepción del oficio dirigido al Banco Pichincha, mas no a las otras entidades.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 35-12-IS/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 15; 35-15-IS/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 27; y 18-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 27.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2021, párr. 28; y 57-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 26.

¹¹ A fs. 38 del expediente.

Castillo Tesorera Municipal y Jueza Especial de Coactivas del GAD Municipal de San Miguel de Ibarra;

- b) Solicitamos que en su Resolución Final o Sentencia Constitucional se ordene a la Licenciada Ana de la Vega Castillo Tesorera Municipal y Jueza Especial de Coactivas del GAD Municipal de San Miguel de Ibarra, tomar las medidas necesarias a fin de que la retención de mi pensión jubilar sea levantada sin ningún tipo de restricción;*
- c) Solicitamos que en su Resolución Final se ordene a la Licenciada Ana de la Vega Castillo Tesorera Municipal y Jueza Especial de Coactivas del GAD Municipal de San Miguel de Ibarra me garantice el acceso libre a mi cuenta de ahorros [...] del Banco Pichincha en el cual se me deposita mi pensión jubilar;*
- d) Solicito también que en su Sentencia Constitucional se ordene la reparación integral de los daños ocasionados en contra del compareciente-legitimado activo LUIS GONZALO ROBALINO SANCHEZ, para lo cual se servirá tomar en cuenta lo dispuesto por la [LOGJCC].*

25. En la misma línea, la sentencia constitucional en cuestión, en lo principal, determinó que

[...] el señor LUIS GONZALO ROBALINO SÁNCHEZ, en su calidad de adulto mayor y jubilado, le asiste el Derecho a disfrutar sin restricción de las prestaciones en dinero, que la seguridad social (IESS), le deposita; derecho que se encuentra garantizado en el tercer inciso del Art. 371 de la Constitución de la República del Ecuador el mismo que ha sido afectado por la orden de retención de fondos dictada por la legitimada activa dentro del proceso coactivo No.- 001-2016 que lleva adelante en dicha institución municipal.

26. Toda vez que el acto vulneratorio de derechos es la retención ilegítima de fondos de prestaciones de seguridad social, la medida de reparación dispuesta por la judicatura no puede entenderse solo como la invalidez de la orden de retención, sino que esta tiene como consecuencia implícita la devolución de los valores retenidos y embargados de las pensiones jubilares del IESS, considerando además que el artículo 371 de la CRE dispone que las prestaciones en dinero de la seguridad social no son sujetas de embargo o retención¹². Al respecto, la Corte ha establecido que podrían existir medidas que deban satisfacerse a pesar de no estar determinadas expresamente en la parte resolutive de la decisión, siempre que guarden relación directa con el caso y que sean actos conducentes para el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia que se alega incumplida¹³.

27. Si bien la sentencia de 4 de marzo de 2016 no ordenó de manera expresa la devolución, la Corte considera que la consecuencia de la disposición en cuestión exige precisamente la devolución de los valores por concepto de pensiones

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 105-10-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 58 y 59; y 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 65 y 68.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 14-16-IS/21 de 2 de junio de 2021, párr. 23; y 48-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 25.

jubilares¹⁴, en la medida en que es una consecuencia implícita de la declaración de la invalidez de la orden de retención, guarda relación directa con la declaración de vulneración de derechos y es conducente para garantizar la reparación integral del accionante.

28. Por lo tanto, la devolución de los valores retenidos y embargados antes de la presentación de la acción de protección es una medida consecuente que debía ser cumplida por el GAD de San Miguel de Ibarra una vez dejada sin efecto la orden de retención de los fondos disponibles y posteriores del accionante¹⁵.
29. De la información remitida por las partes y que consta en el expediente constitucional, esta Corte observa que dichos valores nunca fueron devueltos al accionante. Por lo que la Corte verifica el incumplimiento, por parte del GAD de San Miguel de Ibarra, de la devolución de los valores retenidos que correspondan a prestaciones en dinero del IESS.
30. Cabe recordar que el artículo 21 de la LOGJCC obliga a la jueza o juez de una garantía jurisdiccional a emplear todos los medios que sean pertinentes y adecuados para que se ejecute integralmente la sentencia constitucional. En este sentido, la Corte llama la atención de la Unidad Judicial, por no haber agotado todos los medios disponibles para la ejecución satisfactoria de la sentencia, en atención a la finalidad de las medidas de reparación y de las pretensiones del accionante.

4.2. Sobre la orden de oficiar a las instituciones del Sistema Financiero Nacional y a las organizaciones del Sistema Popular y Solidario para que se abstengan de retener los fondos que provengan de las prestaciones en dinero del IESS depositados al accionante

31. Como segunda disposición, la sentencia cuyo cumplimiento se pretende dispuso a la Superintendencia de Bancos, y a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria que oficien a las instituciones del Sistema Financiero Nacional y a las

¹⁴ De la revisión del estado de cuenta del accionante enviado por el banco, existen tres retenciones: (i) por USD 5.753,79 de 1 de febrero de 2016; (ii) por USD 909,53 de 18 de febrero de 2016; y (iii) por USD 404,34 de 20 de junio de 2019. Al respecto, la Corte observa que las dos primeras retenciones fueron realizadas en el marco del juicio coactivo seguido contra el accionante, en el cual se ordenó el embargo de dichos valores. A fs. 55 y 78 del expediente constan las actas de embargo por los valores de USD 5.753,79 y USD 909,53 con fechas de 11 y 24 de febrero de 2016, respectivamente.

¹⁵ La Corte toma nota que el señor Luis Robalino propuso una acción subjetiva ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (proceso signado con el No. 18803-2017-00040) por la cual plantea excepciones al procedimiento de ejecución del juicio de coactivas. Mediante sentencia de 28 de febrero de 2019, el Tribunal resolvió declarar la nulidad del procedimiento de ejecución y de las medidas cautelares objeto de la acción de protección que dio lugar a la sentencia de 4 de marzo de 2016. El Tribunal ordenó: (i) que el proceso se retrotraiga al momento anterior al que se produjo la nulidad; (ii) que se practique la liquidación de conformidad con el artículo 949 del Código de Procedimiento Civil; y (iii) que una vez practicada la liquidación, se emita el respectivo auto de pago de acuerdo con el artículo 945 del mismo cuerpo normativo. En cumplimiento de lo dispuesto, mediante auto de 25 de julio de 2019, se informa que se trasladaron las medidas cautelares dispuestas en el auto de pago de 26 de enero de 2016 al auto de pago de 6 de mayo de 2019.

organizaciones del Sistema Popular y Solidario, respectivamente, para que se abstengan de retener los fondos que provengan de las prestaciones en dinero del IESS depositados al accionante. Para ello, la Unidad Judicial emitió los oficios a estas entidades el 7 de marzo de 2016 (párrafo 3 *ut supra*).

32. Conforme lo señalado en el párrafo 21 *ut supra*, para dar cumplimiento a dicha medida, la sentencia ordenó que el defensor del accionante remita los oficios de la judicatura a las superintendencias referidas y comunique a la judicatura si estas han dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia.
33. De la revisión integral del expediente, esta Corte no verifica documentación alguna que indique si la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria fue notificada con el oficio No. UJCAS-0221-2016; a lo que se suma el escrito presentado el 11 de agosto de 2021 por dicha entidad a través del cual informa que no existe registro de trámites a nombre de la Unidad Judicial de Contravenciones de Ambato. Por otra parte, en relación con la notificación a la Superintendencia de Bancos, se observa que si bien como anexo al escrito de 28 de julio de 2021 remitido por dicha entidad, se adjuntó el oficio UJCAS-0220-2016, en el expediente no consta una fe de recepción de la entrega del mismo.
34. En relación con el cumplimiento de la sentencia constitucional, en su escrito de 28 de julio de 2021, la Superintendencia de Bancos señaló que mediante oficio de 28 de marzo de 2016, solicitó a la Unidad Judicial que remita el número de cédula de ciudadanía del señor Luis Gonzalo Robalino Sánchez, con el fin de oficiar a las instituciones del Sistema Financiero Nacional. Sin embargo, indicó que la Unidad Judicial no habría dado respuesta a dicho requerimiento y, por ello, no pudo dar cumplimiento a la sentencia constitucional.
35. De la revisión del expediente físico del proceso de acción de protección No. 18151-2016-00257 y del SATJE, esta Corte no verifica que el escrito de 28 de marzo de 2016 que hace referencia la Superintendencia de Bancos, en efecto, haya sido presentado ante la Unidad Judicial¹⁶. En consecuencia, mal haría esta Corte en atribuir el incumplimiento de la presente disposición a la Unidad Judicial, como pretende la Superintendencia, puesto que no cuenta con información suficiente que demuestre que la judicatura de instancia habría omitido responder a los requerimientos de la entidad. Además, si la Superintendencia de Bancos requería el número de cédula de ciudadanía del accionante, bien podía acceder al expediente de la causa con el fin de verificar dicha información.
36. Por otro lado, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en su escrito de 27 de julio de 2021, se limitó a señalar que el accionante “*no registra procesos coactivos iniciados en su contra por obligaciones contenidas en títulos de crédito*”. No obstante, conforme la sentencia constitucional en cuestión, la obligación de la

¹⁶ Si bien la Superintendencia adjuntó a su oficio de 28 de julio de 2021 el documento en cuestión, este solamente cuenta con una certificación de la misma institución de ser fiel copia del original, sin una fe de recepción en la Unidad Judicial a la cual estaba dirigido el oficio.

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria consistía en oficiar a las organizaciones del Sistema Popular y Solidario para que se abstengan de retener los fondos que provengan de las prestaciones en dinero del IESS depositados al accionante, mas no en verificar si el señor Luis Gonzalo Robalino Sánchez, registra o no procesos coactivos iniciados en su contra por obligaciones contenidas en títulos de crédito.

37. En virtud de lo expuesto, se verifica que no se ha dado cumplimiento con la presente medida, toda vez que de los expedientes de instancia y constitucional, no se desprende que la Superintendencia de Bancos, y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria oficiaron a las instituciones del Sistema Financiero Nacional y a las organizaciones del Sistema Popular y Solidario, respectivamente, para que se abstengan de retener los fondos que provengan de las prestaciones en dinero del IESS depositados al accionante. A pesar de ello, esta Corte no puede establecer si dicho incumplimiento es imputable de forma directa específicamente a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria puesto que, conforme lo señalado en el párrafo 33 *ut supra*, no existe constancia de que haya sido notificada con el oficio de la judicatura. Mientras que, con respecto a la orden dirigida a la Superintendencia de Bancos, esta Corte observa que, contrario al caso de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, dicha entidad sí conoció el contenido del oficio UJCAS-0220-2016, por lo que se verifica el incumplimiento de la orden de oficiar a las instituciones del Sistema Financiero Nacional para que se abstengan de retener los fondos que provengan de las prestaciones en dinero del IESS depositados al accionante.

38. Por último, esta Corte recalca la importancia del cumplimiento de la presente medida por parte de la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, toda vez que las retenciones de los fondos de prestaciones en dinero del IESS podrían realizarse en otras cuentas a nombre del accionante, distintas a la que mantenía en Banco Pichincha que fue el motivo de la acción de protección¹⁷. Por tal razón, la Corte llama la atención de la Superintendencia de Bancos por el incumplimiento de la sentencia de 4 de marzo de 2016, considerando que la orden dirigida a esta entidad pretendía evitar la retención de fondos de prestaciones en dinero del IESS, derecho reconocido en la CRE¹⁸.

4.3. Sobre la desactivación de la orden de retención de fondos de prestaciones en dinero del IESS que hayan sido o sean depositadas de la cuenta del accionante en Banco Pichincha

¹⁷ En el marco de proceso coactivo iniciado por el GAD de Ibarra contra el señor Luis Gonzalo Robalino Sánchez, antes de la presentación de la acción de protección, se retuvieron los siguientes valores: (i) con fecha 3 de febrero de 2016, USD 5.753,79 de la cuenta de ahorros del Banco Pichincha; (ii) con fecha 4 de febrero de 2016, USD 48.260,19 de la cuenta de ahorros el Banco del Pacífico; y (iii) con fecha 22 de febrero de 2016, USD 909,53 de la cuenta de ahorros del Banco Pichincha.

¹⁸ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 371.

- 39.** Como tercera disposición, la sentencia constitucional ordenó al Banco Pichincha la desactivación de la orden de retención de fondos que provengan de las prestaciones en dinero del IESS que hayan sido o sean depositadas en la cuenta de accionante. Con tal finalidad, la Unidad Judicial emitió el oficio a esta entidad el 7 de marzo de 2016 (párrafo 3 *ut supra*).
- 40.** Sobre la entrega del oficio que contenga las medidas ordenadas en la sentencia de 4 de marzo de 2016, conforme lo señalado en el párrafo 21 *ut supra*, para dar cumplimiento a la presente medida, se ordenó que el defensor del accionante remita los oficios de la judicatura a Banco Pichincha y comunique a la judicatura si este ha dado cumplimiento con lo dispuesto en la sentencia. Esta Corte observa que a foja 213 del expediente consta la fe de recepción del oficio No. UJCAS-0222-2016.
- 41.** Ahora bien, la disposición en análisis se compone de dos partes, ya que implica tanto la desactivación de los fondos de prestaciones en dinero del IESS que hayan sido o sean depositados en la cuenta de accionante. Conforme se ha expuesto, la sentencia pretendía no solamente la prevención de retenciones futuras por la desactivación de los fondos que sean depositados en la cuenta de accionante; sino también la restitución de aquellos que hayan sido depositados, como es el caso de las retenciones y embargos de USD 5.753,79 y USD 909,53.
- 42.** En primer lugar, sobre la desactivación de la retención de los fondos de prestaciones en dinero del IESS que hayan sido depositados en la cuenta de accionante, se debe considerar que los valores retenidos fueron embargados por el GAD de San Miguel de Ibarra como parte de la ejecución de las medidas cautelares del juicio de coactivas¹⁹ y que éstos aún no han sido devueltos²⁰. Por lo tanto, si bien el banco tenía la disposición de desactivar la retención de los fondos del IESS que hayan sido depositados, dado que el embargo de los valores fue previo a la sentencia de 4 de marzo, este Organismo no puede atribuir el incumplimiento del primer componente de esta disposición al banco.
- 43.** En segundo lugar, en atención a la desactivación de la retención de los fondos de prestaciones en dinero del IESS que sean depositados en la cuenta de accionante, este Organismo verifica que del estado de cuenta del accionante consta una retención por USD 404,34 de 20 de junio de 2019²¹. Esta Corte observa que no existe constancia de la misma en el expediente físico de la causa; sin embargo, del estado de cuenta se desprende que esta fue levantada el mismo día. Con ello, se comprueba que no existen retenciones activas en la cuenta de ahorros de Banco Pichincha del accionante.

¹⁹ A fs. 55 y 78 del expediente constan las actas de embargo por los valores de USD 5.753,79 y USD 909,53 con fechas de 11 y 24 de febrero de 2016, respectivamente.

²⁰ Cabe aclarar que, de la revisión del estado de cuenta, la primera retención de USD 5.753,79 proviene principalmente de fondos de prestaciones en dinero del IESS acumulados desde julio de 2015 hasta enero de 2016. Por su parte, el valor de la segunda retención USD 909,53 también corresponde a la pensión jubilar del accionante de febrero de 2016.

²¹ Detallada en la nota al pie 14 *supra*.

44. Si bien no existen retenciones activas en la cuenta del accionante y la medida se encuentra cumplida, de la información que consta en el expediente se desprende que Banco Pichincha se negó inicialmente a cumplir con la disposición alegando que el sistema no permite distinguir qué fondos provienen de prestaciones en dinero del IESS, sin cumplir de manera oportuna lo dispuesto en el auto de ejecución. La Corte se ve en la necesidad de recordar que las sentencias constitucionales son de inmediato cumplimiento, y en consecuencia llama la atención de Banco Pichincha por no cumplir de manera oportuna lo dispuesto en el auto de ejecución.
45. Adicionalmente, este Organismo considera pertinente recalcar también que las instituciones del Sistema Financiero Nacional y las organizaciones del Sistema Popular y Solidario deben contar con mecanismos de fácil determinación de procedencia de valores, con el fin de facilitar la efectividad de medidas judiciales similares a la del caso bajo análisis.

5. Decisión

46. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
1. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento No. 67-18-IS, al verificar el incumplimiento, por parte del GAD de San Miguel de Ibarra, de la devolución de los valores retenidos que correspondan a prestaciones en dinero del IESS, así como el incumplimiento, por parte de la Superintendencia de Bancos, de la orden de oficiar a las instituciones del Sistema Financiero Nacional para que se abstengan de retener los fondos que provengan de las prestaciones en dinero del IESS depositados al accionante.
 2. **Ordenar** al GAD de San Miguel de Ibarra que, en el término de 20 días contados desde la notificación de la presente sentencia, devuelva a los herederos del accionante los valores de pensiones jubilares retenidos y embargados a la cuenta del accionante, de los cuales no consta un levantamiento manual. En el mismo término, dicha entidad deberá informar sobre el cumplimiento de la medida al juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Ambato.
 3. **Ordenar** a la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Ambato que, en el término de 5 días contados desde la presentación del informe del GAD de San Miguel de Ibarra descrito en el numeral anterior, remita información a esta Corte Constitucional sobre la devolución de los valores de pensiones jubilares retenidos y embargados a la cuenta del accionantes.
 4. **Llamar la atención** de la Unidad Judicial, por no haber agotado todos los medios disponibles para la ejecución satisfactoria de la sentencia, en atención

a la finalidad de las medidas de reparación y de las pretensiones del accionante.

5. **Llamar la atención** de la Superintendencia de Bancos por el incumplimiento de la sentencia constitucional.
6. **Llamar la atención** de Banco Pichincha por no cumplir de manera oportuna lo dispuesto en el auto de ejecución.
7. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

47. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.20
09:41:59 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- **Lo certifico.**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0067-18-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 746-17-EP /21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D. M., 15 de septiembre de 2021.

CASO No. 746-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en un juicio contencioso administrativo y declara que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 17 de mayo de 2010, Mario Agustín Ruiz Delgado presentó un recurso de plena jurisdicción ante el Tribunal Contencioso Administrativo con Sede en Loja ("Tribunal Contencioso Administrativo") contra el Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador ("MIES") y la Cooperativa de Transporte de Pasajeros Nambija ("Cooperativa Nambija").¹
2. El 11 de agosto de 2011, el Tribunal Contencioso Administrativo dictó sentencia y desechó la demanda.²
3. El 16 de agosto de 2011, Mario Ruiz Delgado presentó solicitud de aclaración y ampliación de la sentencia. El 26 de agosto de 2011, el Tribunal Contencioso Administrativo negó la solicitud de ampliación y aclaración.
4. El 2 de septiembre de 2011, Mario Ruiz Delgado presentó recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo. El 21 de septiembre de 2011, el Tribunal concedió el recurso de casación y remitió el proceso a la Corte Nacional de Justicia.

¹ En su demanda se pretendía que se declare la nulidad de la Resolución No. 00015 del 29 de abril de 2010, dictada por el MIES, en la que se ratificó la decisión de la Asamblea de Socios de la Cooperativa Nambija de excluirlo como socio. Inicialmente el proceso fue signado con el número 127-2010. En el SATJE el proceso consta con el número 11801-2010-0124.

² En el considerando 6.4 de la sentencia, el Tribunal Contencioso Administrativo desechó lo que consideró era "la pretensión fundamental del accionante" que era "se declare la nulidad de la Resolución N° 00015 del 29 de abril del 2010, ejercida mediante tramite N° 17-VPN-2009", concluyendo que la resolución estaba debidamente motivada conforme "... lo exige el literal h) del No. 7 del Art. 75 de la Constitución de la República."

5. El 5 de junio de 2012, el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió el recurso de casación.³
6. El 29 de noviembre de 2016, los jueces nacionales de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“Corte Nacional”) declararon la nulidad del auto de admisión del 5 de junio de 2012⁴, y dispusieron que se realice un nuevo sorteo de conjuces para que vuelvan a analizar la admisión del recurso de casación.
7. El 23 de febrero de 2017, la Corte Nacional resolvió inadmitir el recurso de casación planteado.
8. El 27 de marzo de 2017, Mario Agustín Ruiz Delgado (“el accionante”) interpuso acción extraordinaria de protección contra la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de 11 de agosto de 2011, contra la Resolución de la Corte Nacional del 29 de noviembre de 2016 y contra el auto de la Corte Nacional de 23 de febrero de 2017.
9. El 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.⁵
10. El 22 de abril de 2021, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento de la causa.

II. Competencia de la Corte Constitucional

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁶

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

12. El accionante impugna el auto emitido el 23 de febrero de 2017, que inadmite el recurso de casación. También argumenta vulneraciones constitucionales contra la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo y contra la Resolución de la Corte Nacional del 29 de noviembre de 2016 que declara la nulidad de la admisión del recurso de casación.

³ La Corte Nacional admite el recurso con base en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

⁴ La Corte Nacional consideró que se dio “una motivación sustancial incongruente, toda vez al resolver la pretensión del casacionista (sic) se lo debe hacer de manera congruente con los términos en que venga planteado el recurso de casación, sin cometer desviaciones que supongan una modificación o alteración de los fundamentos del recurso en cuestión...”.

⁵ El 11 de marzo de 2021, el accionante presentó alegatos adicionales en su caso.

⁶ Constitución, artículos 94 y 437; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58, 63 y 191 (2. d).

13. El accionante reclama la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva al debido proceso, derecho a la defensa en su garantía de motivación y en la garantía de recurrir el fallo o resolución y a la seguridad jurídica.⁷ Sin embargo, el único cargo constitucional planteado en contra de la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo se refiere a la garantía de motivación.
14. El accionante reclama que, en el proceso de instancia el Tribunal Contencioso Administrativo, no se valoraron determinados hechos y pruebas que a su juicio demuestran vulneraciones a su derecho al trabajo. Reclama que la decisión de excluirlo de la Cooperativa Nambija fue ilegal y que los jueces no aplicaron adecuadamente las normas al momento de dictar sentencia.
15. El accionante afirma que la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo *“carece de procedimientos legales del debido proceso y violación a perceptos (sic) de derechos constitucionales que no están motivados dentro de la sentencia...”*. El accionante afirma que la sentencia no tiene motivación y que las pruebas presentadas por él no fueron tomadas en cuenta por los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo.
16. Con respecto a la actuación de la Corte Nacional, el accionante afirma que *“interpuso el recurso de casación donde la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, en un inicio la Corte Nacional admite mi recurso de casación, sin embargo dicho recurso después de cinco años nuevamente es devuelto a la sala de admisión en donde se inadmite mi recurso de casación violentándose así mi derecho a recurrir en cualquier instancia judicial, la tutela efectiva, mi derecho a la defensa y la seguridad jurídica...”*.
17. Afirma que su recurso de casación fue presentado de manera legal, oportuna y motivada, conforme a la ley, por lo que en un inicio admiten el recurso, pero que, al posteriormente inadmitirlo irrespetaron el principio de preclusión y vulneraron su derecho a la seguridad jurídica.

IV. Análisis constitucional

18. El accionante impugnó tres actos, la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de 11 de agosto de 2011 y los autos de la Corte Nacional del 29 de noviembre de 2016 y del 23 de febrero de 2017.
19. Con respecto a la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo, sus cargos constitucionales⁸ radican en la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.⁹

⁷ Constitución, artículos 75, 76, 76(7)(1) y 82 respectivamente.

⁸ Acorde a lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

⁹ Demanda de acción extraordinaria de protección, párrafos 4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4.

20. Con respecto al auto de los jueces de la Corte Nacional se alega la vulneración a los derechos a recurrir en cualquier instancia judicial, tutela efectiva, a la defensa y a la seguridad jurídica.¹⁰ La Corte verifica que el cargo sobre el auto impugnado se concentra en un problema de seguridad jurídica causado por el auto de la Corte Nacional del 29 de noviembre de 2016, razón por la cual se reconducirá los argumentos del accionante para analizar la posible vulneración a este derecho con respecto del auto del 29 de noviembre de 2016.¹¹
21. Sobre el resto derechos enunciados en la demanda –a recurrir y al trabajo–, la demanda no tiene argumentos completos (tesis, base fáctica y conclusión)¹² que permitan a la Corte analizar la violación de derechos.
22. El accionante afirma que la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo vulneró el debido proceso en su garantía a la motivación de las resoluciones de los poderes públicos. La Constitución establece que todas las resoluciones del poder público deben 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.”*¹³
23. En términos positivos, para que se considere que hay motivación, los juzgadores en la sentencia deben, al menos, i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹⁴
24. En la sentencia, los jueces del Tribunal enuncian los antecedentes de hecho, verifican su competencia y el cumplimiento de las solemnidades (considerandos primero y segundo)¹⁵; realizan un análisis de las excepciones presentadas, citan las normas y la razón de su aplicación (considerando cuarto);¹⁶ la fundamentación de la acción, los alegatos vertidos en la audiencia por las partes procesales y las pruebas (considerando tercero y quinto), y las conclusiones del caso (considerando sexto). En su conclusión final enuncian la norma que utilizan para resolver la pretensión fundamental del caso¹⁷ y, aunque existe una equivocación en la numeración de la misma, queda claro que se refieren a la garantía constitucional de la motivación¹⁸: *“La resolución está debidamente motivada...”* Por lo tanto, se verifica que los

¹⁰ Párrafos 16 y 17.

¹¹ Demanda de acción extraordinaria de protección, párrafos 5, 6, 7 y 7.1. Además del escrito presentado el accionante el 11 de marzo de 2021.

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

¹³ Constitución, artículo 76 (7.1).

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1285-13-EP/19.

¹⁵ Para hacerlo los jueces citan la Constitución, artículo 173, y Ley de Modernización del Estado, artículo 38.

¹⁶ Para descartar las excepciones propuestas los jueces citan el Código de Procedimiento Civil, artículos 113, 114, 115, 116, 117 y explican su aplicación.

¹⁷ *“La resolución está debidamente motivada conforme lo exige el literal h) del No. 7 del Art. 75 de la Constitución.”*

¹⁸ Constitución, artículo 76 (7.1).

jueces del Tribunal Contencioso Administrativo enunciaron las normas sobre las cuales fundamentaron su decisión (i).

- 25.** Además, hacen un análisis en el que explican la pertinencia de las normas con los hechos:

La resolución hace un análisis de todo el expediente; de la causal para la exclusión del socio; del procedimiento seguido por la Cooperativa y de la normatividad cooperativa aplicada al procedimiento de exclusión. Analiza que en definitiva, la Cooperativa de Transportes “Nambija” es una entidad de derecho privado, que conforme a la Ley de Cooperativas y su Reglamento, Estatuto y Reglamento Interno, puede excluir a socios que no cumplen con sus obligaciones económicas y se niegan a cumplirlas; por su parte, la Dirección del MIES de Zamora Chinchipe lo que ha hecho, como obligación, es registrar esta decisión de la Asamblea de la Cooperativa luego de examinar el Expediente de Exclusión que si cumple con la normatividad legal.

- 26.** Por lo dicho se verifica que los jueces explicaron la pertinencia de la aplicación de las normas a los hechos (ii).

- 27.** En consecuencia, la Corte no encuentra vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada.

- 28.** Por otro lado, el auto de 29 de noviembre de 2016 no es uno que ponga fin al proceso.¹⁹ Sin embargo, la Corte ha señalado que “[t]ambién podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.”²⁰

- 29.** En el presente caso nos encontramos frente a un auto dictado en una etapa procesal en la que los jueces de sustanciación debían resolver el recurso de casación presentado cinco años antes a la emisión del auto. Sin embargo, cuatro años después de admitido el caso, los jueces de sustanciación deciden dictar un auto de nulidad y devolver el proceso a una etapa procesal que ya precluyó, generando una posible vulneración a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

- 30.** La Ley de Casación no prevé ningún recurso que permita al casacionista solicitar que se corrija una vulneración como la provocada en este caso, razón por la cual se cumple el requisito de no existir un remedio procesal para reparar esta vulneración.²¹

¹⁹ LOGJCC, artículo 58.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párrafo 45.

²¹ Ley de Casación, artículo 15: “Durante el trámite del recurso de casación no se podrá solicitar ni ordenar la práctica de ninguna prueba, ni se aceptará incidente alguno.”

31. En conclusión, la Corte Constitucional determina que, *prima facie*, el auto impugnado tiene la potencialidad de generar un gravamen irreparable, por lo que el auto, a pesar de no ser definitivo, se enmarca dentro de las excepciones previstas por esta Corte y puede considerarse como objeto de la acción extraordinaria de protección.²²
32. Sobre el auto de la Corte Nacional de 29 de noviembre de 2016, el accionante argumenta que vulneró su derecho a la seguridad jurídica al declararse nulo el auto que admitió su recurso de casación, para posteriormente resolver la inadmisión del mismo.
33. La Constitución establece que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”²³ La Corte ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan 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.²⁴
34. Las normas que regulaban el recurso de casación al momento de su presentación estaban establecidas en la Ley de Casación.²⁵ La mencionada ley señalaba que la Sala respectiva de la Corte Nacional de Justicia debía examinar si el recurso había sido debidamente concedido, y en su primera providencia debía declarar si admitía o rechazaba el recurso de casación.²⁶ Esto sucedió en el auto de admisión de fecha 5 de junio de 2012 dictado por la Corte Nacional.
35. Una vez admitido el recurso de casación la Ley de Casación establece que se debe correr traslado del mismo a las partes, sustanciarlo y dictar sentencia.²⁷ Es posible que la sentencia de la Corte Nacional, en circunstancias excepcionales y en materias no penales, no sea una resolución de fondo.²⁸

²² Corte Constitucional, sentencia, No. 2174-13-EP/20, párrafo 67.

²³ Constitución, artículo 82.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19.

²⁵ Ley de Casación, Registro Oficial Suplemento 299, 24 de marzo de 2004.

²⁶ Ley de Casación, artículo 8: *Cuando concurran las circunstancias señaladas en el artículo 7, el juez o el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, concederá el recurso y notificará a las partes.*

Concedido el recurso el mismo juez u órgano judicial dispondrá que se obtengan las copias necesarias para la ejecución de la sentencia o auto y, en la misma providencia ordenará que se eleve el expediente a la Corte Suprema de Justicia y las copias al juez u órgano competente para la ejecución del fallo. Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior.

²⁷ Ley de Casación, artículos 8, 13, 15, 16 y 17.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 787-14-EP/19, párrafo 43.

36. El 29 de noviembre de 2016, los jueces nacionales de la Corte Nacional declararon la nulidad del auto de admisión²⁹; consideraron que se había dado una motivación incongruente, porque la admisión se la debió hacer conforme a los términos del recurso planteado *“sin cometer desviaciones que supongan una modificación o alteración de los fundamentos del recurso en cuestión”*; encontraron que la causal admitida no correspondía a una causal fundamentada por el accionante; y dispusieron que se proceda a un nuevo sorteo entre los conjueces de la Sala especializada correspondiente.
37. Lo resuelto por los jueces de la Corte Nacional vulnera lo establecido en la Ley de Casación, y en consecuencia su decisión no se sustenta en una norma previa, clara o pública. Si bien la Corte ha sido clara en decir que *“al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales”*, la Corte también ha expresado que para declarar una vulneración de este derecho ésta *“debe acarrear como resultado una afectación de preceptos constitucionales.”*³⁰ Además, es contrario a la forma en que la Corte Nacional ha actuado en el pasado en casos semejantes que han sido resueltos por esta Corte.³¹
38. La vulneración a la seguridad jurídica trae consecuencias a nivel constitucional en el ámbito de la tutela judicial efectiva. La Corte ha sostenido que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: 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.³²
39. El primer componente de la tutela judicial efectiva es el derecho al acceso a la administración de justicia, que se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión.³³
40. La Corte ya expresó que el principio de preclusión permite garantizar el derecho a la seguridad jurídica *“puesto que con ello las partes procesales tienen la certeza de que el proceso judicial avanzará de modo continuo y que no pueden revisarse o retrotraerse tramos que ya han culminado y que se han consolidado.”*³⁴ La Corte Nacional, al resolver un tema de admisibilidad en una fase en la que la ley establece que se debe resolver el fondo, mediante un auto y no mediante sentencia que, de manera motivada justifique la excepción al principio de preclusión,³⁵ vulneró su

²⁹ La nulidad la declararon basándose en lo resuelto en un proceso anterior No. 828-2014.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 2034-13-EP/19, párrafo 22.

³¹ Corte Constitucional, sentencia No. 787-14-EP/19, párrafos 45 y 54.

³² Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 110.

³³ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 112.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 0980-12-EP, pág. 9-10; sentencia No. 001-13-SEP-CC.

³⁵ Corte Constitucional, sentencias No. 898-15-EP/21 y 787-14-EP/19.

derecho a obtener una respuesta sobre su pretensión y, en consecuencia, vulneró la tutela judicial efectiva.

41. Al haber encontrado una vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica en el auto de la Corte Nacional del 29 de noviembre de 2016, causando que el proceso regrese a la etapa procesal previa a que se dicte ese auto, se vuelve inoficioso que esta Corte se pronuncie sobre el auto del 23 de febrero de 2017.
42. Finalmente, al igual que lo ha hecho esta Corte,³⁶ la Corte Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, podría establecer ciertas excepciones al principio de preclusión,³⁷ pero éstas deben respetar los derechos constitucionales, en particular el derecho a la seguridad jurídica, y deberán ser previas, claras y públicas.³⁸

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 parcialmente la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración al derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva de Mario Agustín Ruiz Delgado por parte de los jueces nacionales de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
2. Como medida de reparación se resuelve dejar sin efecto la nulidad declarada por los jueces de sustanciación de la Corte Nacional de Justicia, y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión del auto 29 de noviembre de 2016, para que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.20
10:29:13 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

³⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019; No. 1944-12-EP/19

³⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 898-15-EP/21.

³⁸ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 180.

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0746-17-EP



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2127-17-EP /21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D. M., 15 de septiembre de 2021.

CASO No. 2127-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra dos autos emitidos por la Corte Nacional de Justicia (en un proceso contencioso tributario), en la que se alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 16 de febrero de 2017, Alex Abrahan Miranda Sancho, gerente general de Pegasso Motor Corporation S.A. Pemocor, presentó una demanda en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”),¹ por una resolución tributaria que declaró sin lugar su reclamo administrativo.²
2. El 12 de junio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil (“Tribunal Distrital”) aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada y la rectificación de tributos. El SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 12 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala”) inadmitió el recurso de casación interpuesto.³ El SENAE solicitó aclaración y ampliación.
4. El 24 de julio de 2017, la Sala negó la aclaración y ampliación solicitada por el SENAE.

¹ Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil, provincia de Guayas, proceso No. 09501-2017-00099.

² La resolución impugnada está signada con el No. SENAE-DGN-2016-1019-RE de 24 de noviembre de 2016, suscrita por el director general del SENAE. Esta resolución administrativa confirmaba lo establecido en la rectificación de tributos signada con No. DNI-DAI-RECT-2016-0022 de 1 de agosto de 2016 que disponía el valor a pagar de \$35.146,37 por concepto de impuestos y recargo sobre el monto de los tributos rectificadas respectivamente. Dicha resolución declaró sin lugar el reclamo administrativo número 282-2016.

³ El congreso nacional inadmitió el recurso de casación por: “no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación”.

5. El 10 de agosto de 2017, el SENAÉ presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 12 de julio de 2017 y del auto que negó la aclaración de 24 de julio de 2017.
6. Luego de la posesión de los jueces de la actual composición de la Corte Constitucional llevada a cabo el 05 de febrero de 2019 ante la Asamblea Nacional, la presente causa fue sorteada al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019 celebrada en el seno del Pleno de este Organismo.
7. El 5 de octubre de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.
8. El 8 de julio de 2021, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento y solicitó el informe motivado a la Corte Nacional. El 19 de julio de 2021, la Corte Nacional remitió el informe.

II. Competencia de la Corte Constitucional

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁴

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

10. Las decisiones impugnadas son los autos de 12 de julio de 2017 y 24 de julio de 2017, emitidas por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.⁵
11. El SENAÉ sostiene que los autos impugnados vulneraron los derechos a la defensa y al debido proceso en su garantía de motivación.⁶ Solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y que la causa vuelva al órgano de justicia para que rectifique los autos impugnados.
12. En cuanto al derecho a la defensa la entidad accionante indica que *“la Sala inadmite el recurso con una superflua y escueta motivación, transgrede el artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución de la República, ocasionando la indefensión de la institución pública que lo presento [sic].”*⁷
13. Respecto al derecho a la motivación alega que en el auto de inadmisión del recurso de casación *“hace referencia a una jurisprudencia nacional sin indicar si la misma constituye un precedente jurisprudencial (fallo de triple reiteración); y además*

⁴ Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.

⁵ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2017-00099, foja 8, foja 31v.

⁶ Constitución, artículo 76.7 literales (a) y (l).

⁷ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2017-00099, foja 41v.

omite describir la norma o normas sobre la (s) que supuestamente se había argumentado”. Además señala que “no existe la suficiente carga argumentativa que permita evidenciar los motivos por los cuales se rechaza la petición”.⁸

14. En relación al auto de 24 de julio de 2017 que declara improcedente la solicitud de aclaración arguye que *“no existe la suficiente carga argumentativa que permita evidenciar los motivos por los que se rechaza la petición de aclaración; ausencia argumentativa que deriva en que los autos impugnados incumplan el requisito de la lógica.”⁹*

15. La Corte Nacional indica que el conjuez nacional que emitió el auto ya no forma parte de dicha institución.

IV. Análisis constitucional

16. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.¹⁰

17. La Corte Constitucional ha señalado que existe una argumentación completa cuando se presentan, mínimamente, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹¹ La Corte analizará los cargos planteados respecto a los derechos a la defensa y al debido proceso en la garantía de motivación presuntamente vulnerados en los autos de 12 de julio de 2017 y 24 de julio de 2017.

18. La Constitución establece que *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.¹² Los jueces deben, al menos, i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹³

19. De la revisión de los autos impugnados, la Sala de la Corte Nacional:

- (1)** Cita al Código Orgánico General de Procesos, explicando en el auto de 12 de julio de 2017 cuáles son los escenarios en los que procede un recurso de casación;¹⁴ y explicando en el auto de 24 de julio de 2017 cuáles son los requisitos formales que debe cumplir una solicitud de aclaración para

⁸ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2017-00099, foja 42.

⁹ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2017-00099, foja 42.

¹⁰ Constitución, artículo 94.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 1967-14-EP de 13 de febrero de 2020, párrafo 18.

¹² Constitución, artículo 76.7 literal (I).

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19, párrafo 28.

¹⁴ Código Orgánico General de Procesos, artículos 268, 255 y 253 respectivamente.

considerar que un auto de admisibilidad sea objeto de aclaración y ampliación.¹⁵

- (2) Argumenta que el recurso de casación es formal, extraordinario y específico.
 - (3) Establece que el accionante basa sus pretensiones únicamente en su inconformidad con la decisión y que no justifica de qué manera el Tribunal de primer nivel incurre en la falta de motivación.
 - (4) Concluye que la petición del accionante no cumple con los elementos necesarios para ser admitida.¹⁶
 - (5) Determina que los autos impugnados no cumplen con los requisitos de forma que permiten apreciar su procedencia: *“existe en nuestro país un marco normativo de carácter garantista, el ejercicio de esas garantías está sujeto al cumplimiento de normas que regulan el acceso a la justicia, a ser observadas.”*¹⁷
20. La Sala, en el marco de sus facultades y competencias, citó la normativa y explicó la pertinencia de su aplicación para resolver el recurso de casación. Por consiguiente, la sentencia no vulneró la garantía a la motivación.
21. La Corte no evidencia una extralimitación en la actuación del conjuez durante la fase de admisión. En una acción extraordinaria de protección no corresponde determinar si un recurso de casación ha sido debidamente interpuesto o correctamente resuelto.¹⁸
22. Finalmente, se recuerda al SENA E que la Corte Constitucional en retiradas ocasiones ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción, solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.¹⁹

¹⁵ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2017-00099, foja 31. El conjuez nacional, en el auto que declara improcedente la solicitud de aclaración señala: *“la aclaración procede cuando la resolución judicial fuere oscura; esto es: imprecisa, ambigua, o confusa, por lo que requiere de un alcance o complemento que permita precisar con mayor detalle su comprensión; por lo que, como institución procesal, el objeto de la aclaración es posibilitar a que el Juzgador, amplié[sic] y haga comprensible concepto [sic] ambiguos, erróneos o contradictorios que han sido utilizados en el auto recurrido.”*

¹⁶ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2017-00099, foja 6v.

¹⁷ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2017-00099, foja 8.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2185-15-EP/20, párrafo 25.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1348-17-EP/21, párrafos 35 y 36.

V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.20
10:28:50 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2127-17-EP



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 3344-17-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

CASO No. 3344-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra un auto emitido por la Corte Nacional de Justicia (en un proceso contencioso tributario), en la que se alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 1 de marzo de 2007, Jaime Sánchez Endara, gerente general de la empresa QUEMCO Cía. Ltda., presentó una demanda en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”) y la Procuraduría General del Estado, por una resolución tributaria que declaró sin lugar reclamos administrativos.¹
2. El 26 de abril de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, aceptó la demanda y declaró ilegítima la resolución impugnada². El SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 10 de noviembre de 2017, el conjuerz nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“el conjuerz nacional”) inadmitió el recurso de casación interpuesto.³

¹ La resolución impugnada es la No. GGN-DRR-RE-0247 de 1 de febrero de 2007, emitida por el gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana [ahora SENAE], que declaró sin lugar el reclamo administrativo formulado contra las rectificaciones de tributos de números: P-028-27-09-06-2930, P-028-27-09-06-2932, P-055-27-09-06-2933, P-055-27-09-06-2934 y P-055-27-09-06-2935. De acuerdo al demandante “se estableció una supuesta diferencia no pagada de USD \$ 24.183,14... emitido por el gerente de gestión aduanera, a lo que formuló reclamo signado con el nro. 591/2006, por considerar que no fue correcto”.

² Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, proceso signado con el No. 17502-2007-24739. De acuerdo al Tribunal “resulta evidente que no se consideraron los argumentos, ni la prueba presentada por la empresa reclamante, que desde un inicio alegó vicios de nulidad de las rectificaciones de tributos impugnadas; en consecuencia, las determinaciones de control posterior así como la resolución impugnada [son] ilegítimas”.

³ El conjuerz nacional inadmitió el recurso de casación por “no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación”.

4. El 11 de diciembre de 2017, el SENA E (“la entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 10 de noviembre de 2017.
5. El 27 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.
6. El 2 de julio de 2021, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento y solicitó el informe motivado a la Corte Nacional. El 6 de julio de 2021, la Corte Nacional remitió el informe.

II. Competencia de la Corte Constitucional

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁴

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

8. El auto impugnado, emitido el 10 de noviembre de 2017, que inadmitió el recurso de casación, señala: *“En la especie del recurrente, se establece que no fundamenta el recurso planteado de manera adecuada por cuanto si bien establece la falta de aplicación de la norma señalada como infringida, argumentando las razones por las cuales se debía aplicar la norma propuesta, no determina que (sic) norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial para finalmente demostrar la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador. Por tanto no procede.”*⁵
9. La entidad accionante sostiene que el auto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica⁶ y solicitó que se declare la vulneración del derecho y se ordene la reparación integral correspondiente.
10. Alega que el recurso de casación interpuesto *“detalla las normas en forma detallada y pormenorizada, por lo que existe suficiente fundamento para su interposición, lo que no ha sido tomado en cuenta por la Sala.”*⁷ Señala que el congreso, al conocer el fondo de la casación *“y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales, vulnera la seguridad jurídica.”*⁸ Además, indica que *“la fundamentación del recurso al momento de pronunciarse sobre la admisión a trámite del mismo y no al tiempo de dictar la sentencia infringe la disposición constitucional citada, es decir al conocer la materia*

⁴ Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.

⁵ Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17502-2007-24739, foja 4v.

⁶ Constitución, artículo 82.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 3344-17-EP, foja 10.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 3344-17-EP, foja 10v.

de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales, vulnera la seguridad jurídica.”⁹

11. La Corte Nacional indica que el conjuer nacional que emitió el auto ya no forma parte de dicha institución.

IV. Análisis constitucional

12. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.¹⁰
13. En la demanda, la entidad accionante afirma que el auto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica, ya que a su criterio el recurso interpuesto cumple con los requisitos, sin embargo; no realiza análisis alguno ni argumento completo sobre su afectación¹¹. La Corte hará un esfuerzo razonable para descartar una supuesta vulneración a este derecho. La Constitución prescribe que este derecho “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.¹² La Corte ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan 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.¹³
14. La Corte verifica que el conjuer nacional ratificó su competencia, analizó la procedencia del recurso interpuesto¹⁴, se pronunció respecto a la causal señalada¹⁵, basó su decisión en atención a lo dispuesto en el sistema jurídico¹⁶ y declaró inadmisibile el recurso de casación “*por no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación*”¹⁷.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 3344-17-EP, foja 10.

¹⁰ Constitución, artículo 94.

¹¹ Conforme lo establecido en la Sentencia No. 1967-14-EP/20, la cual señaló que “*Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1. Una tesis o conclusión; 2. Una base fáctica; y 3. Una justificación jurídica*”.

¹² Constitución, artículo 82.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19.

¹⁴ El conjuer analizó la procedencia del recurso de casación en atención al artículo 7 de la Ley de Casación.

¹⁵ El conjuer indicó que el SENA “*si bien establece la falta de aplicación de la norma señalada como infringida, argumentando las razones por las cuales se debía aplicar la norma propuesta, no determina que (sic) norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial para finalmente demostrar la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador. Por tanto no procede*”.

¹⁶ Artículo 8 de la Ley de Casación.

¹⁷ Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17502-2007-24739, foja 5.

15. La Corte concluye que el conjuer nacional inadmitió el recurso de casación con sujeción a las normas que a la época regulaban este recurso, sin extralimitar sus competencias. La decisión impugnada se dictó en observancia de las normas legales previas, claras y públicas. Si bien la entidad accionante indica en su demanda que la inadmisión del recurso de casación vulneró la seguridad jurídica a la administración aduanera, esta Corte ha señalado que la inadmisión de un recurso de casación, por cuestiones relativas a la inobservancia o inadecuada observancia de los requisitos que la ley exige para su admisión, no acarrea *per se* la afectación de ningún derecho constitucional¹⁸.
16. Por estas razones, la Corte considera que no se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.
17. Finalmente, se recuerda al SENA que la Corte Constitucional en retiradas ocasiones ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción, solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC¹⁹.

V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.20
10:28:26 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 0838-14-EP/19, párrafo 22.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1348-17-EP/21, párrafos 35 y 36.

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

CASO Nro. 3344-17-EP



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 3-14-IS y acumulados/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

CASO No. 3-14-IS y acumulados

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza tres acciones de incumplimiento acumuladas que exigen el cumplimiento de una sentencia de acción de protección dictada por el Juez Temporal Quinto de Trabajo del Guayas y confirmada en segunda instancia por la Corte Provincial de Justicia de Guayas. En la decisión, se rechazan las acciones de incumplimiento por cuanto, previamente mediante sentencia constitucional de acción extraordinaria de protección, se dejó sin efecto todas las decisiones judiciales cuyo cumplimiento se persigue.

I. Antecedentes procesales

1. El 17 de junio de 2010, Vicente León Castro, Juez Temporal Quinto de Trabajo del Guayas, aceptó mediante sentencia la demanda de acción de protección signada con el No. 301-2010 que fue presentada por ex trabajadores tercerizados del Consejo Provincial del Guayas, en contra del ex director regional de Trabajo del Guayas. Dicha demanda tenía por objeto el reclamo del cobro de una multa impuesta al Gobierno Provincial del Guayas por \$ 4,000,00 para cada trabajador de acuerdo al Mandato Constituyente No. 8 expedido por la ex Asamblea Nacional Constituyente. Frente a esta decisión, la Prefectura del Guayas y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación.
2. El 18 de marzo de 2011, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante sentencia, rechazó los recursos de apelación interpuestos y confirmó la sentencia de primera instancia. La causa en segunda instancia fue signada con el No. 531-2010.
3. Jimmy Jairala Valleza y José Correa Solórzano, en calidad de prefecto y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Guayas y Antonio Pazmiño Ycaza, representante de la Procuraduría General del Estado, respectivamente presentaron acciones extraordinarias de protección en contra de la sentencia de 18 de marzo de 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas. Estas acciones fueron acumuladas y signadas con el número **1857-11-EP**.

4. Tres años más tarde, el 31 de enero de 2014, Peter José Alvear Nieto, procurador de un grupo de ex trabajadores¹ de la Prefectura del Guayas conjuntamente con el abogado Luis Freile Pérez presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia emitida por el Juez Temporal Quinto de Trabajo del Guayas el 17 de junio de 2010 y confirmada por la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 18 de marzo de 2011. Esta acción fue signada con el número **3-14-IS**. El mismo día y por sus propios derechos, el abogado Luis Freile Pérez presentó otra acción de incumplimiento respecto de la misma decisión judicial, esta acción fue signada con el número **4-14-IS**. En la misma fecha, Luis Adolfo Rojas Pérez, Magno Arturo Lozano Pérez, Ángel Macías Flecher y Luis Alberto Carriel Jaime, ex trabajadores de la Prefectura del Guayas, presentaron otra acción de incumplimiento exigiendo la misma decisión judicial, acción que fue signada con el número **5-14-IS**.
5. El 28 de enero de 2015, la Corte Constitucional del Ecuador emitió **la Sentencia No.015-15-SEP-CC**, dentro del caso No. **1857-11-EP** en la cual aceptó la acción extraordinaria de protección propuesta y dejó sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia de la acción de protección **No. 301-2010**.
6. El 18 de febrero de 2016, el Pleno de la Corte Constitucional dispuso la acumulación de las causas **3-14-IS**, **4-14-IS** y **5-14-IS** por tener identidad de objeto y acción, correspondiendo su sustanciación a la ex jueza constitucional Wendy Molina.
7. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional. Mediante sorteo de 09 de julio de 2019 correspondió la sustanciación al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento el 31 de enero de 2020 y requirió a la entidad accionada que dé respuesta a la demanda.

¹ Almeida Proaño Oscar, Alvia Figueroa Jhon Francisco, Angulo Cuero Aida, Arana Cervantes Manuel Isidro, Aspiazu Avilés Pedro Sergio, Beltran Guillen Nalda Katuska, Campaña Solan Roberto Nicolás, Campoverde Varas Gladys Azucena, Canga Villegas Martín Eloy, Casco Tovar Juan Antonio, Castillo Quiñonez Merlín Fernando, Chiquito Vera Antonio Xavier, Clavijo Carabalí Alexandra Lourdes, Cordero Guatumillo Alexandra Lourdes, Domínguez Vásquez Fernando, Espinoza Suarez Luis Antonio, Grave Murillo Oswaldo Alberto, Guzman Navarrete Sara Del Rosario, Herrera Peñafiel Walter Gregorio, Jaramillo Yanez Cristobal, Jarrin FernandezOmar Ramos, León Larrea Carlos Alberto, Lopez Cobos Cesar Alfredo, Lozano Jurado Carlos Alberto, Luque Leimberger Fatima Carmen, Marcillo Fletcher Carlos, Martillo Cevallos Hector Xavier, Martillo Torres Milton, Mendez Sanisaca Francisco, Monar Paredes María Pamela, Moreno Mosquera María Esther, Padilla Cabrera Alfredo Leonardo, Palacios Barrera Patricio, Parrales García Juan, Peñafiel Lozada Rocío Del Carmen, Pinos Arcentales Lucio Emilio, Ponce Macías Paola Patricia, Robles Lopez Leonel Alexis, Rodrigo Arias Oscar, Rodriguez García José, Romero Muñoz Horacio Radames, Rubio Rubio Mariela Elsa, Rubio Rubio Virginia Mercedes, Sanchez Arboleda Domitilo, Sanchez Pacheco Sonia, Serrano García Jessica Aminta, Serrano Morales José Ignacio, Suarez Rios Sonia Amarilis, Tomala Tomala Manuel, Valencia Arambulo Vicente, Valencia Palau Glenn Fabricio, Valle Matías Jorge Alberto, Vargas Alvarado Fernando, Win Caranqui Carlos, Zambrano Campoverde Santiago, Zambrano Cedeño Ivan, Zambrano Valencia Roberto, Zurita Hernández Marcos Antonio.

8. El 07 de febrero de 2020 dio respuesta al requerimiento la Prefectura del Guayas y el juez Joofre Agustín Cedeño Hidalgo.

II. Competencia

9. 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 (en adelante, LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegaciones de las partes

a. Por los accionantes

Acción de incumplimiento No. 3-14-IS

10. El accionante solicita que este Organismo disponga el cumplimiento de la sentencia emitida dentro de la acción de protección No. 301-2010 y dictamine *“el pago de la multa de cuatro mil dólares más los intereses que serán computados desde la resolución donde consta el acta de juzgamiento del Director Provincial de Trabajo del Guayas, de fecha 17 de Junio del 2008; a todos los trabajadores que represento; más la parte ultima de dicha acta de juzgamiento que es parte de la reparación integral que disponen los arts. 5,17, 18 y 21 de la Ley Orgánica anteriormente citada que no constan en la sentencia constitucional dictada por los servidores judiciales prenombrados, en forma defectuosa, que nos causa daño irreparable, por no haber cumplido con el reintegro de todos y no en forma selectiva, discriminada y desigual.”*

Acción de incumplimiento No. 4-14-IS

11. El accionante señala que se ha incumplido la sentencia emitida dentro de la acción de protección No. 301-2010 y por tanto, solicita a esta Corte que *“ordene que el señor JIMMY JAIRALA VALLAZA en su calidad de Prefecto Provincial del Guayas, como persona responsable de cumplimiento solidario, en cuyo provecho preste mis servicios profesionales, establezca la inobservancia integral de la sentencia constitucional ejecutoriada de fecha 18 de Marzo del 2011, dictada en segunda instancia por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil, confirmando el fallo de la sentencia de fecha Junio del 2010 dictada por el Abogado Segundo León Castro, juez quinto constitucional de trabajo.”*

Acción de incumplimiento No. 5-14-IS

12. Los accionantes, consideran que se incumplió la sentencia y que ésta no los incluyó en la lista de beneficiarios del pago dispuesto a pesar de que se presentaron en calidad de amicus curiae. Al respecto señalan que su calidad de *“amicus curiae que*

ha sido desconocida y menoscabada por el juez Quinto de Trabajo Constitucional y por la segunda Sala de lo Civil y Mercantil; a pesar de que estas últimas autoridades judiciales reconocieron el derecho amicus curiae a trabajadores intermediados en iguales condiciones que nosotros. Con esta documentación hemos agotado el reclamo para el cumplimiento de la obligación para configurar el incumplimiento a los demandados, en varias ocasiones por escrito, conteniendo disposiciones constitucionales relacionadas al discrimen que rompe el principio de igualdad; lo cual es una evidente y clara violación a nuestros derechos reconocidos por la Constitución que nos garantiza y protege.”

b. Por la parte accionada

Prefectura de Guayas

13. Por su parte, la Prefectura de Guayas señaló que *“dio fiel cumplimiento a todo lo dispuesto, tanto en autos y sentencias de primera instancia, como en la sentencia de segunda instancia”* y agrega que, *“en el auto notificado el 15 de julio de 2010, por el ab, Enrique Valle Chiriboga, Juez de Coactiva del Ministerio de Relaciones Laborales, dispone realizar las gestiones de traspaso del dinero, que ya reposa, en la cuenta del Juzgado de Coactivas del Ministerio de Relaciones Laborales, lo que demuestra que se cumplió por parte de este Gobierno Provincial del Guayas, con el desembolso de los valores adeudados”*.²

Juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Guayaquil

14. Por su parte el juez Joofre Agustín Cedeño Hidalgo indica que en la judicatura a su cargo *“existen copias certificadas de algunas piezas procesales debido que en su momento la Segunda Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales envió el proceso a la Corte Constitucional en razón de la acción extraordinaria de protección que formuló una de las partes, acción de la cual hasta la presente fecha no tenemos conocimiento de su resolución.”*³
15. El mencionado juez señala que entre la documentación que acompaña a su escrito, adjunta la copia del auto dictado por el juez Vicente Trejo Neira el 17 de septiembre de 2012, en la que se señala que *“en los fallos expedidos por los jueces de primera y segunda instancia, esto es, el abogado Vicente León Castro y los señores Jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, expresaron con claridad que la medida adoptada es la orden de pago contra la Dirección Regional del Trabajo y que el Gobierno Autónomo Descentralizado no fue accionado, y que al encontrarse*

² Escrito de 07 de febrero de 2020 suscrito por Carlos Morales Benítez, prefecto provincial del Guayas y la abogada Tania Zambrano Alcívar, procuradora síndica provincial, fjs 17 y 18 del expediente constitucional No. 3-14-IS.

³ Escrito de 07 de febrero de 2020, suscrito por el juez Jofre Agustín Cedeño Hidalgo, fjs. 78 y 79 del expediente constitucional No. 3-14-IS.

íntegramente cumplida la sentencia de fecha 17 de junio de 2010 ordena el archivo de la presente causa.”

IV. Sentencia cuyo incumplimiento se alega

- 16.** La decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda es la sentencia emitida el 17 de junio de 2010 por el Juzgado Quinto de Trabajo de Guayas, dentro de la acción de protección No. 301-2010, que fuera posteriormente confirmada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante sentencia de 18 de marzo de 2011⁴. En lo principal, la referida sentencia señaló:

el suscrito Juez Quinto Temporal de Trabajo de Guayas, acepta la acción de protección propuesta en contra de la Dirección Regional del Trabajo y dispone que el valor de \$1.248.000.00 que se encuentra depositado en dicha dependencia sea entregado a cada uno de los trabajadores en el monto de \$4.000.00 para cada uno, conforme lo dispuso el mandato 8 y el acta de Juzgamiento dictada por el Abg. Eduardo Cabrera Cabrera el 27 de junio del 2008, a las 12h01, cuyo derecho se declara en este fallo, por lo que en el término improrrogable de 48 horas deberá transferir dicha suma a la cuenta que mantiene este juzgado en el Banco Nacional de Fomento para su posterior entrega personal a cada uno de los beneficiario, (sic) a fin que cada uno y los que lo hicieron como Amicus Curiae, cobren el valor de la multa.- NOTIFIQUESE

V. Análisis constitucional

- 17.** La Corte Constitucional ha señalado que la finalidad de la acción de incumplimiento es proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en decisiones constitucionales. De acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República en el artículo 436: “*la Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”.
- 18.** En las demandas de acción de incumplimiento No. 3-14-IS, 4-14-IS y 5-14-IS se alega el incumplimiento de la sentencia emitida el 17 de junio de 2010 por el Juzgado Quinto de Trabajo de Guayas, dentro de la acción de protección No. 301-2010.
- 19.** Como quedó indicado *ut supra*, la Corte Constitucional, mediante sentencia de 28 de enero de 2015, No.015-15-SEP-CC dentro del caso No. 1857-11-EP, realizó análisis de mérito y aceptó la acción extraordinaria de protección propuesta por la Prefectura de Guayas y por la Procuraduría General del Estado, declaró vulnerado el derecho al debido proceso en su garantía de motivación y la seguridad jurídica y como medida de reparación dispuso:

⁴ La segunda instancia fue signada con el número 531-2010.

3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 18 de marzo de 2011, dentro del recurso de apelación presentado en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Quinto del Trabajo del Guayas, el 17 de junio de 2010, en la acción de protección signada con el No. AP 301-2010. 3.2 Dejar sin efecto la sentencia dictada por el juzgado quinto del Trabajo del Guayas el 17 de junio de 2010, dentro de la acción de protección signada con el número AP 301-2010. 3.3 Se dispone el archivo de los procesos de instancia y apelación.

- 20.** En dicho fallo la Corte Constitucional, luego de dejar sin efecto las decisiones judiciales, se limitó a disponer el archivo del proceso tanto de primera como segunda instancia, sin que se verifique otras disposiciones adicionales⁵.
- 21.** Se advierte que la decisión judicial respecto de la cual se exige el cumplimiento mediante las acciones bajo análisis, fue dejada sin efecto jurídico por este Organismo, luego de constatar que fue emitida vulnerando derechos constitucionales. Esta Corte ha sostenido que resulta inoficioso conocer una acción de incumplimiento respecto de una sentencia dictada dentro de una acción de protección, que previamente fue dejada sin efecto mediante una sentencia de acción extraordinaria de protección.⁶
- 22.** Consecuentemente, las acciones de incumplimiento resultan improcedentes por cuanto, tal como se insiste, la decisión judicial ha dejado de existir jurídicamente.

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 las acciones de incumplimiento **No. 3-14-IS, 4-14-IS y 5-14-IS**.
- 2.** Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.20
09:41:19 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁵ Según se verifica en el sistema SACC de la Corte Constitucional, la Sentencia No.015-15-SEP-CC, emitida dentro del caso No. 1857-11-EP, fue notificada a la Unidad Judicial de Trabajo de Guayaquil, a cargo del juez Joofre Agustín Cedeño Hidalgo, el 18 de febrero de 2015 mediante Oficio 0665-CCE-SG-NOT-2015 de 13 de febrero de 2015. Razón por la cual, no es admisible que el mencionado juez señale que no tenga conocimiento de la sentencia que resolvió la acción extraordinaria de protección.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 48-12-IS/19, párr. 15, Sentencia No.63-13-IS/19, párr. 18 y Sentencia No. 64-11-IS/19, párr. 27.

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0003-14-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 179-17-EP /21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

CASO No. 179-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza y desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia que resolvió el recurso de apelación y del auto de inadmisión del recurso de casación, dentro de un juicio laboral por el pago de haberes e indemnizaciones laborales. El derecho examinado es el debido proceso en las garantías del juez competente y de la motivación.

I. Antecedentes Procesales

1. El 29 de mayo de 2015, Claudio Clodoveo Quezada presentó una demanda laboral por el pago de haberes e indemnizaciones laborales, en contra del Ministerio de Educación del Ecuador, representado por Augusto Espinoza Andrade; de la Dirección Distrital 07 D01 de Educación de Chilla, Guabo y Pasaje, representada por Ángel Alexander Uzho Pacheco; el Director de la escuela “Juan Montalvo”, Samuel Alberto Cofre Medina; y, el Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado, Francisco Xavier Falquez Cobo. El actor fijó como cuantía la suma de USD \$70,000.00.¹
2. El 11 de mayo de 2016, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Pasaje dictó sentencia en la que declaró sin lugar la demanda planteada, dejando a salvo los derechos de los accionantes.² Inconforme con este pronunciamiento, el actor interpuso el recurso de apelación.

¹ El proceso fue signado con el No. 07334-2015-00456.

² La jueza de primer nivel consideró que no era competente para conocer la causa mientras no se le reconozca al accionante su derecho de trabajador y se le extienda el respectivo cambio de régimen laboral, “Si bien es verdad que Claudio Clodoveo Quezada, mientras mantuvo relación de dependencia en la Escuela Fiscal Mixta Juan Montalvo, ejercía actividades propias de un trabajador, por ende nunca debió sujetarse a la LOSCA, sino al Código del Trabajo, se debió ejercer oportunamente su cambio de denominación conforme a la Resolución N° MRL-FL-2010-000118 de fecha 6 de abril del 2010, resolución en la que se dispone el cambio de régimen laboral de los conserjes, auxiliares de servicios, choferes, guardias, personal de limpieza y mensajeros del régimen de la LOSCA al Código del Trabajo, sin embargo ese cambio de régimen para el accionante no existe o no obra del expediente, motivo por el cual mientras no se emita el correspondiente acto administrativo que genere un hecho administrativo, se le debe considerar como servidor público amparado a la LOSCA...”.

3. El 08 de agosto de 2016, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro³ resolvió aceptar el recurso de apelación interpuesto y revocar la sentencia subida en grado declarando con lugar la demanda. En tal virtud, dispuso que el demandado Augusto Espinoza Andrade en su calidad de representante legal del Ministerio de Educación pague al actor las pensiones jubilares adeudadas por la cantidad de USD \$20.134,26, calculadas desde noviembre del 2010 hasta julio de 2016; y, la pensión jubilar mensual de USD \$236,33 a partir del mes de agosto de 2016. De esta sentencia Alexander Uzho Pacheco, en calidad de director Distrital de Educación 07D01 solicitó aclaración y ampliación.
4. El 24 de agosto de 2016, la referida Sala resolvió negar el pedido de aclaración y ampliación solicitado. Inconforme con la sentencia de segundo nivel, el director Distrital de Educación 07D01 interpuso el recurso extraordinario de casación.
5. El 01 de diciembre de 2016, el congreso de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto, inadmitió el recurso de casación presentado por falta de fundamentación acorde con el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación.
6. El 19 de diciembre de 2016, Alexander Uzho Pacheco, en calidad de director Distrital de Educación 07D01, así como el 20 de diciembre de 2016, Freddy Peñafiel Larrea, en calidad de Ministro de Educación de ese entonces, presentaron acción extraordinaria de protección, el primero en contra del auto de inadmisión del recurso de casación y el segundo en contra de la sentencia dictada por la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.
7. El 16 de marzo de 2017, la Sala de Admisión, conformada por la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade y los ex jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruíz Guzmán, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el No. 179-17-EP.
8. La causa fue sorteada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 29 de marzo de 2017, recayendo la sustanciación en la entonces jueza Pamela Martínez Loayza. No obra del expediente constitucional alguna actuación tendiente a la prosecución de la causa.
9. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso al juez Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 26 de agosto de 2021. Además, a través de dicha providencia se dispuso a los jueces accionados remitan el respectivo informe motivado.

³ Mediante la Resolución No.27-2016 de fecha 24 de febrero del 2016, el Pleno del Consejo de la Judicatura, otorgó a la referida Sala de Familia competencia para resolver la materia laboral.

10. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

II. Competencia

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

III. Argumentos de las partes

a. Fundamentos y pretensión del accionante, señor Alexander Uzho Pacheco, en calidad de director Distrital 07 D01 de Educación de Chilla, Guabo y Pasaje (accionante 1).

12. En la demanda de la acción extraordinaria de protección el accionante 1 señala que el auto de inadmisión del recurso de casación impugnado vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y juez competente, a la seguridad jurídica, al principio de sujeción a la CRE e instrumentos internacionales de derechos humanos y a los derechos de los servidores públicos contenidos en los artículos 76 numeral 1 y 7 literal k); 82, 172 y 229 de la CRE.

13. El accionante 1 manifiesta que el conjuer, al aceptar los argumentos del actor en la causa laboral, lo colocó en, *“...una absoluta indefensión jurídica material, vulnerando la tutela judicial efectiva en la aplicación de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su Art. 16; Art. 11 de la Constitución de la República, preceptos jurídicos que erróneamente no se tomaron en cuenta por parte de los juzgadores, así como no ha existido la imparcialidad, la motivación o la pertinencia a los fundamentos de hecho”*. Agrega que el auto de inadmisión del recurso de casación es inmotivado y procede a transcribir los considerandos cuarto y sexto del referido auto.

14. Respecto al derecho a la seguridad jurídica luego de transcribir la norma constitucional el accionante indica que en el auto impugnado, *“...se ha vulnerado este precepto constitucional de trascendencia y relevancia como lo exigen este tipo de acciones, pues se evidencia el desconocimiento de la Carta Magna y el Estado Constitucional de derechos y justicia, garantizado en la misma por parte, de quienes se hallan investidos de la facultad de administrar justicia”*.

15. El accionante 1 pretende que, a través de esta acción, se declare la nulidad del auto impugnado que inadmitió el recurso de casación interpuesto.

b. Fundamentos y pretensión del accionante, señor Freddy Peñafiel Larrea, en calidad de Ministro de Educación de ese entonces (accionante 2).

16. En la demanda de la acción extraordinaria de protección el accionante 2 señala que la sentencia de segundo nivel vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del juez competente y a la seguridad jurídica contenidos en los artículos 76, numeral 3 y 7, literal k y 82 de la Constitución de la República.
17. El accionante 2 señala que los jueces accionados, *“...al avocar conocimiento de un reclamo que no era de su competencia, se le distrajo al Ministerio de Educación de su Juez competente, en razón de que la accionante (sic), laboró hasta el treinta de octubre del 210 (sic) para acogerse a la jubilación obligatoria otorgada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a esa fecha estuvo bajo el amparo de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público LOSCCA, hoy Ley Orgánica de Servicio Público, como obra de la acción de personal que forma parte del expediente, debió recurrir ante los jueces de lo Contencioso Administrativo, por tanto la Corte Provincial de Justicia de El Oro y la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en franca inobservancia del debido proceso desconocieron el artículo 31 y 217 numerales 1, 3 y 4 del Código Orgánico de la Función Judicial en conexión con el artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; 38 de la Ley de Modernización del Estado y 173 (CRE)...”*.
18. Agrega que, *“...la atribución de calificar a la actora(sic) como obrera sujeta al Código del Trabajo era privativa, exclusiva y excluyente de la SENRES (posteriormente Ministerio de Relaciones Laborales y actualmente Ministerio del Trabajo), no de los jueces laborales de instancia, Corte Provincial de Justicia de Pichincha y Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en virtud del Decreto Ejecutivo No. 225, de 18 de enero de 2010, publicado en el Registro Oficial No. 123 de fecha 4 de febrero de 2010, vigente a la fecha de la renuncia de la actora (sic), en su calidad de organismo rector en materia de recursos humanos presupuesto que en la especie, no se cumplió”*.
19. En relación con la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, el accionante indica que se produjo cuando la Sala de la Corte Provincial, *“...inobservó las normas claras, previas, públicas que debieron ser aplicadas por los jueces (referidos)”*. En esa línea indica que, *“...habiéndose vulnerado el debido proceso, lo cual ha sido demostrado fehacientemente, consecuentemente también se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica es decir la certeza que tienen los sujetos de derecho de acudir a la justicia y que su requerimiento será tramitado conforme al ordenamiento jurídico preestablecido”*. Añade que también se inobservaron los artículos 226 y 424 de la CRE, los cuales transcribe.

20. El accionante 2 pretende que se admita a trámite esta acción, se declare la vulneración de los derechos constitucionales invocados, *“...consecuentemente, se deje sin efecto la sentencia recurrida y se ordene la reparación integral de los derechos de la institución que represento, esto implica declarar sin lugar la demanda (laboral)”*.

c. De las autoridades jurisdiccionales accionadas

c.1. Conjuez de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

21. Mediante escrito presentado el 01 de septiembre de 2021, el doctor Efraín Humberto Duque Ruíz, entonces conjuez de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, presentó el correspondiente informe de descargo en el que indicó que su competencia para conocer el recurso de casación interpuesto, *“...está determinada en el numeral 1 del Art. 184 de la Constitución de la República, numeral segundo reformado del Art. 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, que establece como atribución de las conjuerezas y conjueces “Calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne...” (S.R.O. No. 506 de 22/V/2015); lo determinado en el Art. 3 de la Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia No. 07-2012, publicada en el R. O. No. 753 de 25 de julio de 2012; y, el sorteo de ley que obra del expediente de la Corte Nacional de Justicia”*.
22. Afirmó además que el auto impugnado fue debidamente motivado y contiene las razones por las que el recurso de casación incumplió con el requisito formal establecido en el art. 6.4 de la Ley de Casación. En relación con su actuación como conjuez de la Corte Nacional, sostuvo que contrario a las alegaciones hechas por el accionante, *“...no me correspondía analizar los hechos debatidos en el proceso laboral, por no ser de mi competencia, pues mis atribuciones estaban fijadas exclusivamente en revisar la procedencia del recurso de casación, conforme los artículos 8 y 7 de la entonces vigente Ley de Casación”*.

c.2. Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

23. A pesar de que el juez ponente dispuso a los jueces accionados remitan el respectivo informe motivado, la Sala de Familia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro no lo presentó.

IV. Análisis constitucional

a. Sobre los argumentos en los que fundamenta el accionante 1 su demanda

24. De la revisión de la demanda, se desprende que el accionante 1 ha identificado como presuntamente vulnerados los derechos al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y del juez competente, a la

seguridad jurídica, el principio de sujeción a la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos y los derechos de los servidores públicos (párrafo 12). Además, el accionante sin mencionar la norma, refiere la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva (párrafo 13). No obstante, no existen argumentos completos por los cuales la Corte pueda pronunciarse.⁴ Por esta razón, la Corte no entrará a analizarlos.

25. En relación con la garantía de motivación, si bien el accionante no enuncia la norma que la contiene (art. 76.7.1 de la CRE), alegó que el auto de inadmisión del recurso de casación carecía de, *“la motivación o la pertinencia a los fundamentos de hecho”*. Si bien esta Corte observa que tampoco existe una argumentación completa respecto a la presunta falta de motivación, una vez admitida la presente acción, realizará un esfuerzo razonable para analizar la supuesta vulneración a esta garantía.⁵

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

26. El art.76, numeral 7, literal l de la CRE establece, *“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...”*.
27. De acuerdo con dicha norma, la motivación debe incluir, entre otros elementos, la enunciación de las normas o principios en los que se fundamenta la decisión y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.⁶
28. El accionante 1 manifiesta que el auto impugnado carece de motivación, por lo cual la Corte entra a evaluar si el auto impugnado, que inadmitió a trámite el recurso de casación, cumple con los parámetros establecidos para esta garantía. El referido auto enuncia las normas en las que se fundamenta la competencia de las y los conjuces de la Sala Especializada de lo Laboral, para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos extraordinarios de casación (considerando primero),⁷ la finalidad y naturaleza de la casación (considerando segundo), y los requisitos de admisibilidad relativos a la procedencia, legitimación y término para

⁴ Al respecto, en la Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 20, esta Corte señaló que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1) una tesis o conclusión, 2) una base fáctica, y 3) una justificación jurídica.

⁵ Ibid., párr. 21.

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

⁷ Sobre la competencia, el conjuce en el auto impugnado señaló, *“La competencia del suscrito Conjuce está radicada en virtud de lo dispuesto en el numeral 1 del Art. 184 de la Constitución de la República; numeral segundo reformado del Art. 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, que establece como atribución de las conjuces y conjuces “Calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne...” (S.R.O. N° 506 de 22/V/2015) y el sorteo de ley”*.

su interposición (considerando tercero). Sobre este último el conuez verificó su cumplimiento (considerando cuarto). Asimismo, se establece que la fundamentación del recurso de casación es un requisito indispensable para casar la sentencia impugnada (considerando quinto).

29. En el considerando sexto, se analiza la fundamentación del recurso de casación, respecto de las causales primera y tercera, invocadas por el casacionista, hoy accionante. Sobre la causal primera se indica que el casacionista, *“...no se enfoca específicamente en la norma de derecho sustancial que estima infringida, y tampoco determina cómo a su vez ha sido determinante en la parte dispositiva de la resolución; pues si bien transcribe normas sustanciales y procesales, Resoluciones dictadas por el Ministerio de Educación, así como un precedente jurisprudencial, al faltar al principio de taxatividad, su argumentación es ambigua...”*.
30. Bajo esta misma causal el conuez indica además que el casacionista ignora que los cargos casacionales cabe hacerlos únicamente de la sentencia de segunda instancia y no de la sentencia de primer nivel, sin que tampoco corresponda a través de esta causal reprochar la prueba, intentando que el Tribunal Casacional realice una revaloración probatoria.
31. Sobre la causal tercera, el auto de inadmisión establece que el casacionista, *“...no especifica en la fundamentación cuál es la imputación que efectúa a la sentencia por esta causal, considerando que su acusación debe determinar cuál es el precepto de valoración de la prueba (Art. 121 del Código de Procedimiento Civil) que estima se infringió, determinando el vicio que acusa, e indicando como estos yerros condujeron a la aplicación indebida o falta de aplicación de normas de derecho en la sentencia”*. El conuez agrega que se, *“...omite este requerimiento y la fundamentación constituye un minúsculo alegato en donde se censura el Art. 114 del Código de Procedimiento Civil, disposición legal que no constituye precepto de valoración de la prueba”* y que el casacionista tampoco realizó la proposición jurídica completa, ni expresó los medios de prueba legalmente establecidos en la ley que han sido violentados.
32. De lo expuesto, esta Corte observa que la Sala analizó las causales de casación invocadas por el accionante y explicó por qué la fundamentación realizada por este último, no cumplía con lo que exige la técnica casacional para poder ser admitido a trámite su recurso (art. 6, numeral 4 de la Ley de Casación). Por ello, el conuez inadmitió el recurso extraordinario de casación, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley de Casación, aplicable al caso.
33. Por todas las consideraciones hasta aquí señaladas, de acuerdo al análisis precedente se concluye que la decisión impugnada, no vulnera la garantía de la motivación.

b. Sobre los argumentos en los que fundamenta el accionante 2 su demanda

- 34.** Como consideración previa, esta Corte advierte que si bien el accionante al desarrollar parte de la argumentación de su demanda, menciona tanto a la Corte Provincial de Justicia de El Oro como a la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, las alegaciones sobre los derechos vulnerados están vinculados con la sentencia de segundo nivel adoptada el 08 de agosto de 2016. Según fue analizado en la sección anterior, el auto de inadmisión del recurso de casación, no analizó los hechos debatidos en el proceso laboral, sino la procedencia del recurso de casación, con base en la verificación del cumplimiento de los requisitos formales de este recurso extraordinario. Por tanto, esta Corte analizará únicamente la sentencia emitida el 08 de agosto de 2016 por la Sala de Familia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, por ser además la que el accionante identifica como decisión impugnada e indica en su pretensión se deje sin efecto.
- 35.** De la revisión de la demanda, se desprende que el accionante 2 ha identificado como presuntamente vulnerados los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del juez competente y a la seguridad jurídica contenidos en los artículos 76, numeral 3 y 7, literal k y 82 de la CRE (párrafo 16). No obstante, cuando el accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica la dirige hacia la falta de competencia y su dependencia con la vulneración de esta garantía. Por lo que esta Corte considera suficiente analizar la vulneración a la garantía del juez competente.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente

- 36.** Una de las garantías que forman parte del debido proceso, es que toda persona debe ser juzgada ante una jueza o juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, prevista en el art.76, numeral 3 CRE. Acorde con esta norma, el art.76, numeral 7, literal k de la CRE, incluye como garantía del derecho de las personas a la defensa, el derecho a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.
- 37.** Las normas referidas establecen la garantía constitucional de juez competente, que comprende la predeterminación de la autoridad jurisdiccional ordinaria, a quien la Constitución y la ley le ha atribuido la facultad para conocer y resolver determinados asuntos. Al respecto, esta Corte ha dicho que el derecho a ser juzgado por un juez competente, es un asunto de configuración legislativa que se dirime principalmente en sede ordinaria, teniendo en cuenta que la competencia del juzgador constituye una solemnidad sustancial común a todos los procesos y su incumplimiento acarrea la nulidad.⁸
- 38.** Por esta razón, la Corte Constitucional ha sostenido que su incumplimiento debe ser reclamado y tramitado en el ámbito de la justicia ordinaria y únicamente adquirirá

⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 1598-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019.

relevancia constitucional cuando se evidencien graves vulneraciones al debido proceso, que no fueron corregidas oportunamente por la justicia ordinaria. En consecuencia, *"... requiere que el accionante haya agotado todos los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo previstos para la subsanación del vicio"*.⁹

- 39.** En el presente caso, el accionante alega la vulneración del derecho a ser juzgado por un juez o jueza competente, en razón de que el Ministerio de Educación y sus representantes, habrían sido sustraídos de su juez competente. A su juicio, el actor de la causa laboral estaba amparado por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA), hoy Ley Orgánica de Servicio Público, acorde con la acción de personal, por lo que debió recurrir ante los jueces de lo Contencioso Administrativo.
- 40.** La sentencia de segundo nivel impugnada a través de esta acción, resolvió aceptar el recurso de apelación presentado y declarar con lugar la demanda. En el considerando sexto, la referida Sala analizó la sentencia apelada de primer nivel en la que la jueza aceptó la existencia de la relación laboral entre las partes, pero sostuvo no ser competente por cuanto el actor debió primero efectuar el trámite necesario para acogerse al Código del Trabajo, citando como base legal la resolución del Ministerio de Relaciones Laborales MRL-FL.2010-000118 de 06 de abril de 2010. Al respecto la Sala sostuvo:

...el acuerdo ministerial (MRL-FL.2010-000118) mediante los tres primeros artículos regulariza o establece en qué casos debe realizarse los cambios de la LOSCA al Código de Trabajo, exceptuando de estos cambios los que están en las circunstancias establecidas en el artículo 1, esto es los que teniendo el nombramiento de conserjes o auxiliares de servicio, ejercen normalmente la misma actividad, que precisamente es el caso que nos ocupa, por cuanto existe suficiente constancia procesal de que el actor entró a laborar como conserje de la entidad educacional y ejerció esas funciones hasta presentar su renuncia para acogerse a la jubilación, por lo tanto queda aclarado que el criterio del juez a quo respecto a su incompetencia no es apegado a lo que establece el acuerdo ministerial citado.

- 41.** Por lo expuesto, esta Corte evidencia que el asunto del juez competente fue dirimido en justicia ordinaria y los jueces accionados en ejercicio de sus competencias, concluyeron que el actor de la causa laboral estaba amparado por el Código del Trabajo. En esa línea, en la determinación realizada por los jueces accionados, no se observa la posibilidad de que hayan existido graves vulneraciones de derechos constitucionales. Sin que tampoco le corresponda a este Organismo, determinar si los aspectos legales de la decisión que tomaron los jueces accionados, fue la correcta o no.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia No. 0838-12-EP/19 de 04 de septiembre de 2019.

42. Consecuentemente, en razón de lo analizado, esta Corte no encuentra vulneración a la garantía constitucional del debido proceso, de ser juzgado por una jueza o juez competente.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 179-17-EP**.
2. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.20
09:38:51 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0179-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2361-17-EP /21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

CASO No. 2361-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional rechaza por improcedente la sentencia de segunda instancia dentro de un proceso de acción de despojo violento en razón de que la decisión impugnada no es objeto de la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes Procesales

1. El 25 de septiembre del 2013, Enrique Manuel Quinteros Vicuña presentó una acción civil de despojo violento, en contra de Galo Rodas Zúñiga, apoderado de los señores Fernando Rodas Zúñiga y Jerry Eduardo Loyola Ojeda. La pretensión de la demanda consistió en que se recupere la posesión de tres lotes de terreno ubicados en el sector Chanín Ingaloma de la parroquia Taday, cantón Azogues, provincia del Cañar. La causa fue signada con el número 03301-2013-0222.
2. El 26 de septiembre de 2013, el Juez Primero de lo Civil de Azogues presentó su excusa formal al amparo de los numerales 6 y 9 del artículo 856 del entonces vigente Código de Procedimiento Civil, la misma que fue aceptada y se nombró otro juzgador¹.
3. El 24 de septiembre del 2014, el Juez Temporal Primero de lo Civil de Azogues dictó sentencia declarando con lugar la demanda. Por lo tanto, el órgano jurisdiccional restituyó al actor la posesión sobre los tres lotes de terreno indicados *ut supra*.
4. El 25 de septiembre del 2014, Enrique Manuel Quinteros Vicuña solicitó aclaración de la sentencia de primer nivel. A través de auto de 02 de octubre de 2014, el órgano jurisdiccional de primera instancia resolvió que “*se entiende expresamente la restitución del predio al estado anterior a la perturbación y despojo; por consiguiente, se amplía la sentencia y se concede el término de quince días para*

¹ El Juez Primero de lo Civil de Azogues se excusó porque en el proceso 03301-2013-0118 “*mediante resolución librada el 31 de Julio del 2013, las 15H30, cuya copia se adjunta, declara la nulidad procesal desde la demanda; y en la que se emite criterio respecto de lo que es materia del presente debate judicial y en el que finca el actor su pretensión, mismo que como no escapará a su ilustrado conocimiento tal criterio por escrito me impide hacer una nueva revaloración de las actuaciones procesales y dictar una nueva providencia*”.

que los demandados restituyan la posesión”.

5. El 26 de septiembre de 2014, Galo Rodas Zúñiga interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de 24 de septiembre de 2014, emitida por el juez temporal primero de lo civil de Azogues.
6. El 07 de julio de 2015, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar dictó resolución declarando la nulidad del proceso a partir de la razón sentada por el actuario de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Azogues, provincia del Cañar mediante, de fecha 11 de septiembre del 2014². Por tanto, la causa volvió nuevamente a la primera instancia.
7. El 12 de octubre de 2015, el Juez Temporal Primero de lo Civil de Azogues solicitó excusa formal del proceso por los motivos señalados de conformidad con el numeral 9 del artículo 856 del Código de Procedimiento Civil³.
8. El 24 de enero de 2017, un nuevo juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Azogues, provincia de Cañar, dictó sentencia aceptando parcialmente la demanda. El juzgador en lo principal dispuso que: *“el accionado Galo Rodas Zúñiga, en el término de 30 días, restituya los inmuebles de los que ha sido despojado el actor señor Enrique Manuel Quinteros Vicuña, predios ubicados en el sector denominado HUSHCA HUATANA, entre el sector de Chanín y La Ramada, de la parroquia Taday, cantón Azogues, provincia del Cañar”.*
9. El 27 de enero de 2017, Enrique Manuel Quinteros Vicuña solicitó la ampliación de la sentencia señalada *ut supra*. A través de auto de 10 de febrero de 2017, el órgano jurisdiccional ordenó *“que el codemandado señor JERRY EDUARDO LOYOLA OJEDA, restituya la posesión de los inmuebles de los que ha detentado el actor, Dr. Enrique Manuel Quinteros Vicuña. En todo lo demás, incluyendo términos y dimensiones, se estará a lo dispuesto en sentencia”.*
10. El 14 de febrero de 2017, Galo Rodas Zúñiga interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de fecha 24 de enero de 2017.
11. El 07 de julio de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar rechazó el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.

² La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar resolvió que *“existen diligencias pendientes que fueron solicitadas de manera legal y oportuna en el término concedido para el efecto, el no evacuarlas, recabarlas o solicitar su expreso desistimiento constituye una violación al derecho a la defensa de los recurrentes; a más que puede ser determinante en la decisión de la causa, conforme lo exigen las disposiciones constantes en los artículos 349, 352 y 1014 del Código de Procedimiento Civil”.*

³ Código de Procedimiento Civil, artículo 853 numeral 9 declara que *“un juez, sea de tribunal o de juzgado, puede ser recusado por cualquiera de las partes, y debe separarse del conocimiento de la causa, por alguno de los motivos siguientes: Haber dado opinión o consejo sobre el juicio que consten por escrito”.*

12. El 24 de agosto de 2017, Galo Rodas Zúñiga, (en adelante “el accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia de 07 de julio de 2017 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte de Justicia Provincial del Cañar.
13. El 07 de noviembre de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador de sesión de 07 de noviembre de 2019, se determinó la sustanciación de la presente causa, la cual correspondió al ex juez constitucional Francisco Butiña Martínez, quien no realizó ningún acto procesal en la sustanciación de este caso.
14. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los nuevos magistrados y las nuevas magistradas de la Corte Constitucional.
15. En el sorteo efectuado ante el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador de sesión de 12 de noviembre de 2019, se determinó la sustanciación de la presente causa, la cual correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de esta mediante providencia de 16 de agosto de 2021.
16. Siendo el estado de la causa, se procede a emitir su respectiva.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

18. El accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación, el derecho a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.
19. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación, el accionante cita el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución, además identifica la sentencia No. 0202-14-SEP-CC y expone brevemente su contenido manifestando que *“una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado implica coherencia entre premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto”*.

20. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, expone que *“Cabe añadir que, al haberse ya resuelto, sobre los MISMOS HECHOS, lo cual conlleva una excepción perentoria de COSA JUZGADA, oportunamente aducida, tenemos una vulneración a otro derecho de categoría constitucional, cual es la SEGURIDAD JURÍDICA.”* (Énfasis en el original)
21. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante expresa que *“este derecho se encuentra íntimamente relacionado con el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que una decisión fundamentada asegura el ejercicio de la tutela judicial efectiva”*. De allí, el accionante sostiene que *“no existe debida motivación en el sentido de sustentar cómo se produjo el acto violento”*.
22. Además, expresa que *“no existe motivación al hacer una contrastación (sic) entre lo respondido por los testigos del accionante y los testigos del accionado, para arribar precisamente a contradicciones, no existe motivación para sostener legalmente que el certificado del GAD Municipal de Paute no sirve o no tiene eficacia probatoria”*.
23. El accionante solicita como pretensión se declare la vulneración de sus derechos alegados y se deje sin efecto la sentencia de 07 de julio de 2017 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

24. La Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar presentó su informe el día 27 de agosto de 2021 y en lo principal manifiesta que: i) la acción extraordinaria de protección no debió ser admitida debido a que no cumple con los requisitos contenidos en los artículos 61 y 62 de la LOGJCC; ii) que no se vulneraron los derechos constitucionales a la garantía de la motivación, el derecho a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva porque se pronunciaron respecto a todos los puntos que el accionante apeló y que la excepción de la cosa juzgada no fue apelada por el mismo; y, iii) que se revisó todos los testimonios y las pruebas como los partes policiales.

IV. Análisis del caso

25. A través de la sentencia No. 037-16-SEP-CC, la Corte Constitucional manifestó que:

“Una vez que la Sala de Admisión ha admitido a trámite una acción extraordinaria de protección, y por tanto se ha superado la fase de admisión, el Pleno de la Corte Constitucional en la fase de procedibilidad deberá dictar sentencia en la cual se analice el fondo del asunto, esto es se verifique la vulneración de derechos en la decisión judicial impugnada, sin que pueda volver a analizar los presupuestos de

admisibilidad ya superados en la primera fase de esta acción”.

26. Sin embargo, la sentencia No. 154-12-EP/19 emitida por la actual conformación de la Corte Constitucional, estableció una excepción a la referida regla de la preclusión y determinó que, en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha acción, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, la sentencia referida señaló que:

“si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”.

27. En el presente caso, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra de la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar dentro de un proceso de acción de despojo violento. Por lo tanto, lo primero que debe verificarse es si la sentencia de segunda instancia emitida en un proceso de despojo violento puede ser objeto de la acción extraordinaria de protección.
28. La Corte Nacional de Justicia a través de la resolución No. 12-2012 publicada en el Registro Oficial No. 823 de 16 de noviembre de 2012 resolvió dejar sin efecto el precedente jurisprudencial obligatorio que estableció que las sentencias dictadas en los juicios posesorios son finales, definitivos y gozan de cosa juzgada material⁴.
29. La nueva línea jurisprudencial emitida por la Corte Nacional de Justicia, vigente desde el año 2012, determinó que: *“ en casos como el presente, de amparo de la posesión y en los juicios de restitución de la posesión, obra nueva, obra vieja y despojo violento, se ha conservado el criterio que son procesos de conocimiento pero no definitivos, en los que no se discute la propiedad ni el dominio; sino la posesión, ello lo ha confirmado la doctrina como la jurisprudencia al señalar que dichos juicios no tienen ese carácter, pues, se originan en los interdictos romanos establecidos para regular de urgencia un determinado estado posesorio y sus decisiones, como se mencionó, no son inmutables ”*⁵
30. Esta Corte Constitucional a través de la sentencia No. 1228-16-EP/21 ha recogido la línea jurisprudencial de la Corte Nacional de Justicia señalada *ut supra*.
31. Bajo el escenario expuesto, esta Corte Constitucional advierte que si bien la sentencia impugnada resuelve el fondo de las pretensiones, no impide el inicio de un nuevo juicio respecto de las mismas pretensiones.

⁴ Debido a que el proceso se originó en 2013, la presente resolución emitida por la Corte Nacional de Justicia es oportuna para resolver el presente caso.

⁵ Gaceta Judicial. Año CXIII. Serie XVIII, No. 13. Página 5009. (Quito, 28 de enero del 2013)

32. Tampoco se verifica la sentencia in examine genera efectos de cosa juzgada material, no sólo porque un fallo favorable en un juicio de despojo violento no impide que vuelva a disputarse ese derecho u otros relacionados, sino que además la propia regulación sustantiva del despojo violento permite proponer, incluso luego de restablecidas las cosas, otras acciones posesorias⁶.
33. Este Organismo advierte que los procesos de despojo violento no pueden generar un gravamen irreparable debido a que pueden ser alterados a través de otros juicios⁷.
34. En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que la sentencia de segunda instancia emitida dentro del juicio de acción de despojo violento, al no tener la calidad de cosa juzgada material, no es susceptible de ser objeto de la acción extraordinaria de protección.

V. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 2361-17-EP.
2. Devuélvase el expediente al juzgado de origen para los fines pertinentes.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.20
09:38:08 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁶ Art. 972 Código Civil.- El que violentamente ha sido despojado, sea de la posesión, sea de la mera tenencia, y que, por poseer a nombre de otro, o por no haber poseído bastante tiempo, o por otra causa cualquiera, no pudiese proponer acción posesoria, tendrá sin embargo derecho para que se restablezcan las cosas al estado en que antes se hallaban, sin que para esto necesite probar más que el despojo violento, ni se le pueda objetar clandestinidad o despojo anterior. Este derecho prescribe en seis meses. Restablecidas las cosas, y asegurado el resarcimiento de daños, podrán intentarse, por una u otra parte, las acciones posesorias que correspondan.

⁷ Corte Constitucional, sentencia 1534-14-EP/19 y 1228-16-EP/21.

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 2361-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 3426-17-EP /21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

CASO No. 3426-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte niega una acción extraordinaria de protección propuesta en contra de un auto emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito que dispone el pago del monto de la reparación económica, resuelta en un proceso de acción de protección. Luego de verificar que el auto puede ser objeto de la acción extraordinaria de protección, la Corte estima que el auto impugnado no vulneró la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 17 de septiembre de 2014, el señor Víctor Manuel Zea Zamora y la señora Indhyra Svethlana Gordón Narváez presentaron una demanda de acción de protección en contra del señor Lizardo Manuel Casanova Montesinos, en su calidad de presidente del Consorcio de Consejos Provinciales y Municipios del Norte del País (en adelante, CON-NOR). En su demanda, los accionantes impugnaron el oficio No. 245-CON-NOR del 17 de septiembre de 2014, suscrito por el doctor Lizardo Manuel Casanova Montesinos, presidente del CON-NOR, y alegaron vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al trabajo y a la seguridad jurídica.¹ Dicha acción de protección fue conocida por el

¹ El oficio No. 245 CON-NOR señalaba: “Atento al oficio No. MRL-DRTSPI-2014-0723-OFICIO (...) tengo a bien exponer que el Ing. Víctor Manuel Zea Zamora y la Lcda. Indhyra Gordón Narváez venían trabajando para CON-NOR, hasta que bajo su óptica decidieron separarse de la Institución voluntariamente mediante trámite administrativo de desahucio presentado en la Inspectoría de Trabajo de Imbabura, procedimiento impropio pues el régimen laboral correspondía a la LOSEP y no al Código de Trabajo, como se contempla para los trabajadores sujetos a dicho régimen, en tal sentido optaron por iniciar en primer término la reclamación administrativa en el Ministerio de Relaciones Laborales (...) la que fuera rechazada por improcedente, toda vez que en la sustanciación de las causas se pudo demostrar que CON-NOR se había convertido en una entidad de derecho público (...) En cuanto a los rubros que refiere en el oficio aludido inicialmente la remuneración del mes de febrero de 2012, corresponde a dos días únicamente; los fondos de reserva del año 2012 habría que verificar si eran mensualizados o acumulados en el IESS, el pago de vacaciones igual se debe revisar con los días de permiso imputables a este derecho y en cuanto al pago de la jubilación patronal, así como el valor que señala en el Acta de Asamblea General Ordinaria del 11 de diciembre de 1992, la institución de mi representación cumplirá únicamente mediante orden judicial una vez que el juez de última instancia, así lo disponga (...) el derecho que habría que liquidarlos por tratarse de una renuncia no planificada sería el valor constante en el Art. 7 del Acuerdo No. MRL-2011-00158 del Ministerio de Relaciones Laborales, cuando se expide

juez de la Unidad Judicial Penal de Ibarra e identificada con el No. 10281-2014-4402.

2. El 05 de diciembre de 2014, el juez de la Unidad Judicial Penal de Ibarra resolvió negar la acción de protección, bajo el argumento de que los accionantes perseguían la declaración de un derecho y que el acto podía ser impugnado en la vía judicial. Inconformes con esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación.
3. El 31 de diciembre de 2014, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura dictó sentencia en la que rechazó el recurso de apelación y ratificó la sentencia de primera instancia.
4. El 23 de enero de 2015, el señor Zea Zamora y la señora Gordón Narváez presentaron una acción extraordinaria de protección impugnando la sentencia de 31 de diciembre de 2014. Dicha acción extraordinaria de protección fue identificada con el número de caso 0161-15-EP.
5. Mediante la sentencia 078-16-SEP-CC, de 09 de marzo de 2016, dictada dentro del caso No. 0161-15-EP, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente: declarar la vulneración a la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica, dejar sin efecto la sentencia impugnada y disponer que otro tribunal de apelación resuelva la acción de protección.
6. El 08 de julio de 2016, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura dictó sentencia en la que resolvió: *“1. Aceptar (...) la acción de protección planteada por Víctor Manuel Zea Zamora e Indhyra Svethlana Gordón Narváez, en contra del Dr. Manuel Casanova Montesinos en calidad de presidente del CON-NOR. 2. Declarar que el oficio de fecha 17 de septiembre del 2014, que dirige el señor Dr. Manuel Casanova Montesino en calidad de Presidente de CON-NOR, ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso, en lo referente a la motivación consagrado en el artículo 76, numerales 7 literales l. 3. Como medidas de reparación se dispone: 3.1. Dejar sin efecto y valor jurídico el oficio N° 2454-CON-NOR (sic), de fecha 17 de septiembre del 2014, suscrito por el señor Dr. Manuel Casanova Montesino a fin de que en ese organismo accionado se disponga la liquidación económica que corresponda a los accionantes Víctor Manuel Zea Zamora e Indhyra Svethlana Gordón Narvaez; retrotrayendo la situación jurídica al estado anterior a la emisión del acto impugnado. 3.2. Enviar copia de esta sentencia al CON-NOR, para que se siga el trámite correspondiente en aplicación a la norma constitucional y legal (sic) que son de carácter obligatorio, concediéndole el plazo de quince días para el cumplimiento de lo ordenado en el numeral anterior”*.² El 16 de agosto de 2016, la referida Sala negó la ampliación y aclaración solicitada por los accionantes.

las regulaciones y montos que percibirán las y los servidores públicos como compensación económica por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada, aplicándose el cálculo previsto en el art. 10 del referido Acuerdo”.

² Cabe notar que este proceso judicial fue reasignado con el número 10103-2014-1300.

7. Mediante providencia de 27 de abril de 2017, el Juez de la Unidad de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra dispuso que se remita copias certificadas de todo lo actuado al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (TDCA) de Quito para que se inicie el proceso de ejecución de reparación económica.
8. En el proceso de reparación económica, correspondiente al número 17811-2017-00666, el TDCA de Quito, con auto de 22 de septiembre de 2017, nombró al perito Víctor Hugo Albán Romero, quien en su informe presentado el 26 de octubre de 2017, señaló: *“el demandado CON-NOR se encuentra adeudando la cantidad de US \$ 98.061,78 (...) al Ing. VÍCTOR MANUEL ZEA ZAMORA; y, la cantidad de US \$ 76.874,31 a INDHYRA SVETLHANA GORDÓN NARVAÉZ”*, por concepto de liquidación económica. En esta liquidación, el perito incluyó los rubros correspondientes a sueldo mensual, fondos de reserva, vacaciones, décimo tercer y cuarto sueldo, pago de jubilación patronal y bonificación del 1.5% del Convenio CON-NOR.
9. El 31 de octubre de 2017, el representante del CON-NOR presentó observaciones al informe del perito y posteriormente, el 8 de noviembre de 2017, remitió las liquidaciones correspondientes a la señora Gordón Narváez por el valor de US \$ 2004,66 dólares y por el valor de US \$ 4937,00 al señor Zea Zamora. Estos montos correspondían a los rubros de sueldo mensual, fondos de reserva, vacaciones y decimotercer y decimocuarto sueldo. Mediante auto de 01 de noviembre de 2017, el TDCA de Quito señaló: *“...dichas observaciones junto con el informe pericial serán analizadas por el órgano contencioso administrativo y de estimar que las mismas son justificadas en atención a criterios técnicos, se pedirá que el perito realice la corrección, aclaración o ampliación respectiva; de lo contrario la autoridad jurisdiccional deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado...”*.
10. Con auto de 14 de noviembre de 2017, el TDCA de Quito dispuso: *“queda claro que lo ordenado en la sentencia constitucional y su aclaración tiene como finalidad que la entidad accionada proceda a realizar la liquidación respectiva de cada uno de los accionantes retrotrayendo la situación jurídica al estado anterior a la emisión del acto impugnado. También queda claro que la sentencia constitucional no ha declarado ningún tipo de derechos laborales sino tan solo la vulneración del acto administrativo a derechos constitucionales como el debido proceso y la motivación. Por tanto, y una vez que la entidad accionada ha presentado la respectiva liquidación, la cual cotejada con la liquidación pericial se corresponden los valores de los cinco rubros que corresponden a la liquidación de haberes de remuneraciones exclusivamente, con lo que queda cumplida la sentencia constitucional emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura en lo que ha (sic) reparación económica corresponde; pues en ninguna parte se contempló el reconocimiento como vulnerados (sic) los derechos derivados de los rubros jubilación patronal y bonificación 1,5 del Convenio CON-NOR”*.

11. El 13 de diciembre de 2017, el señor Víctor Manuel Zea Zamora y la señora Indhyra Svethlana Gordón Narváez presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 14 de noviembre de 2017, dictado por el TDCA de Quito.
12. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Ali Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
13. De conformidad con el sorteo realizado el 20 de febrero de 2019, el conocimiento de este caso le correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
14. El 27 de marzo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 3426-17-EP.
15. Mediante escrito de 15 de enero de 2020, suscrito por el señor Zea Zamora y la señora Gordón Narváez, se expone: “...no se ha dictado trámite alguno de en (sic) la presente causa, que tiene como objeto el pago de nuestros haberes de jubilación (...) por más de 8 años (...) soy una persona [refiriéndose al señor Zea Zamora] que pertenece a la tercera edad, que depende económicamente (sic) mi esposa quien tiene una discapacidad física (grave)...”.
16. Mediante memorando No. CCE-AGJ-2020-113, de 07 de agosto de 2020, el juez sustanciador elevó al Pleno de este Organismo un informe a efectos de dar tratamiento prioritario a la presente acción extraordinaria de protección. Por la situación de vulnerabilidad alegada por uno de los accionantes, más precisamente por ser un adulto mayor y, por otra parte, estar a cargo de una persona con discapacidad, el Pleno de la Corte aprobó la priorización de la causa en sesión de 19 de agosto de 2020.
17. El 23 de noviembre de 2020, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez avocó conocimiento del caso y dispuso que los jueces demandados presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda, mismo que fue remitido a la Corte Constitucional.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

19. Los accionantes alegan que el auto de 14 de noviembre de 2017 emitido por el TDCA de Quito vulneró su derecho al trabajo, los principios de in dubio pro operario y de intangibilidad de los derechos laborales y el derecho a la seguridad jurídica (arts. 33, 326 numerales 2 y 3 y 82 de la Constitución).
20. Los accionantes recuentan los antecedentes del proceso originario e indican que, al rechazar el pago de la indemnización correspondiente a la jubilación patronal y a la bonificación del 1.5% del Convenio CON-NOR, los jueces del TDCA de Quito procedieron a realizar un análisis de conocimiento del fondo del caso y contravinieron de manera expresa la sentencia N° 011-16-SIS-CC.
21. Agregan que el auto impugnado *“no debía analizar si no dar cumplimiento con la sentencia N° 011-16-SIS-CC (...) La decisión judicial vulnera los derechos, pretendiendo legitimar la violación de derechos realizada por el CON-NOR, desconociendo el Acta Resolutiva de la Asamblea General Ordinaria, del CON-NOR, de fecha 11 de diciembre de 1992, que textualmente dice: "...Que en caso de renuncia voluntaria, separación del cargo o supresión de partida, se reconocerá a los funcionarios, incluido el Secretario Ejecutivo del CON-NOR, que estén incluidos en esta situación, la entrega de una bonificación equivalente al 1,5 de las remuneraciones completas calculadas en base a la última remuneración mensual (sueldo y beneficios adicionales), recibida y multiplicada por el número de años trabajados en el CON-NOR, pero esta bonificación se entregará a quienes hayan trabajado por lo menos seis años y con un máximo de veinte años en este Organismo..."*.
22. Añaden que *“lejos de garantizar los derechos de los trabajadores quienes pertenecen a la tercera edad y han litigado por más de 5 años para que sean reconocidos sus legítimos derechos pretenden, nuevamente que se inicie un nuevo proceso legal vulnero (sic) desde todo (sic) los puntos sus derechos: a) El principio general de derecho "IN DUBIO PRO OPERARIO". b) Violación al principio de Intangibilidad de los Derechos Laborales. c) Los derechos fundamentales en el Art. 326, numeral 2 y 3 de la Constitución de la República del Ecuador (...) los actores de la causa su derecho a la jubilación patronal por haber trabajado más de 25 años, continua e ininterrumpidamente para el Ex CON-NOR entidad privada y posteriormente CON-NOR entidad pública, Señor Juez Constitucional aplicando los principios de protección judicial y administrativa del trabajador e in dubio pro operario señalados en el numeral 3 del art. 326, numeral 5 del artículo 11 de la Constitución, en concordancia con los artículos 5 y 7 del Código del Trabajo, en armonía con lo determinado en los Art. 316 y 317 Ejusdem; y, los principios rectores señalados en los artículos 4, 5 y 6 del Código Orgánico de la Función judicial e instrumentos internacionales de derechos humanos, se debe ordenar la*

reparación del derecho violado a la jubilación patronal y así también como son las décima tercera y décima cuarta pensiones jubilares”.

23. Con estos fundamentos, solicita esencialmente que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se acepte su acción extraordinaria de protección.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

24. En su informe motivado, las autoridades judiciales recuentan los antecedentes del proceso originario e indican: *“del contenido del proceso No. 17811-2017-00666, así como del auto impugnado de 14 de noviembre de 2017, expone los motivos por los cuales el Tribunal de esa época tomó la decisión contenida en el mismo, y del cual se ha interpuesto Acción Extraordinaria de Protección, por lo que éste Tribunal al no haber tramitado ni emitido pronunciamiento alguno sobre el referido auto no podría argumentar o explicar las razones por las cuales el Tribunal Titular a esa fecha se pronunció en el auto impugnado motivo de la presente información requerida”.*

IV. Análisis del caso

25. Antes de pronunciarse sobre las vulneraciones alegadas, la Corte estima pertinente resolver si el auto impugnado es objeto de la acción extraordinaria de protección.
26. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, las decisiones que son susceptibles de impugnación mediante acción extraordinaria de protección son las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
27. En la sentencia No. 011-16-SIS-CC, la Corte indicó: *“...en el caso en que las partes procesales consideren que el auto resolutorio es vulneratorio de sus derechos constitucionales, pondrán dicho particular en conocimiento de la Corte Constitucional ya sea a través de una acción extraordinaria de protección cuando el auto definitivo o sentencia que ordenó la medida de reparación económica provenga de un proceso constitucional en el que no participó la Corte Constitucional...”*. De tal manera, el Organismo resolvió que el auto resolutorio dictado por los tribunales contencioso administrativos y emitidos en la fase de cuantificación de la reparación económica en procesos de garantías jurisdiccionales era objeto de la acción extraordinaria de protección.
28. Desde 2019, sin embargo, la Corte ha expresado reiteradamente que un auto definitivo es aquel que: *“(1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no*

*resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones”.*³

- 29.** Al no cumplir los supuestos referidos, la Corte ha señalado que, por regla general, los autos emitidos durante la fase de ejecución de los procesos de garantías jurisdiccionales no son susceptibles de la acción extraordinaria de protección, salvo cuando causen un gravamen irreparable.⁴
- 30.** En la sentencia No. 1707-16-EP/21, la Corte aclaró la regla jurisprudencial b.11, contenida en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, y dispuso que los autos emitidos en la fase de cuantificación de la reparación económica de garantías jurisdiccionales *“solo pueden ser conocidos por la Corte a través de la acción extraordinaria de protección, de forma excepcional, cuando generen un gravamen irreparable (...) la Corte modifica parcialmente la regla b.11 exclusivamente respecto al límite temporal de 20 días fijado para los procesos en los que sí participó la Corte Constitucional y, en su reemplazo, establece que, cuando la sentencia que ordenó la medida de reparación se haya emitido por la Corte Constitucional, cualquier deficiencia en la ejecución de esta decisión debe ponerse en conocimiento de la Corte en cualquier momento a través de un escrito solicitando la apertura o continuación de la fase de verificación de cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales”.*
- 31.** Por ello, le corresponde a esta Corte establecer si el auto impugnado tiene la potencialidad de generar un gravamen irreparable para que pueda ser considerado como objeto de la acción extraordinaria de protección.
- 32.** Los accionantes sostienen que el auto impugnado vulneró la seguridad jurídica porque los jueces accionados inobservaron las reglas jurisprudenciales establecidas en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, en particular de la regla b.7, y resolvieron de manera improcedente asuntos relativos al fondo de la acción de protección en el proceso de reparación económica de garantías jurisdiccionales.
- 33.** Esta alegación, *prima facie*, sí podría configurar una vulneración a la seguridad jurídica por la presunta inobservancia de precedentes jurisprudenciales, que a su vez generaría un gravamen irreparable porque el auto resolutorio impugnado es irrecurrible. Asimismo, dicha alegación no se refiere a la inejecución o ejecución defectuosa de la sentencia de acción de protección emitida dentro del proceso de No. 10103-2014-1300, por lo que no podría ser conocida mediante la acción de incumplimiento.
- 34.** Al tener el auto impugnado la potencialidad de generar un gravamen irreparable a la seguridad jurídica, le corresponde a la Corte verificar si este gravamen se produjo o no.

³ Sentencia No. 1502-14-EP/19 de 07 de noviembre de 2019.

⁴ Ver, por ejemplo, la sentencia No. 569-15-EP/20 de 19 de agosto de 2020 y la sentencia No. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020.

Sobre la seguridad jurídica

- 35.** El artículo 82 de la Constitución expresa que el derecho a la seguridad jurídica “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. En la acción extraordinaria de protección, corresponde que la Corte Constitucional verifique si existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial accionada que, como consecuencia, afecte disposiciones constitucionales.
- 36.** Los accionantes señalaron que los jueces del TDCA de Quito no cumplieron con la regla b.7 de la sentencia No. 011-16-SIS-CC. Dicha regla jurisprudencial señala: “*Una vez recibido el informe pericial, el tribunal contencioso administrativo de forma inmediata correrá traslado con el mismo a las partes procesales, por un término máximo de tres días, con objeto que presenten las observaciones que consideren pertinentes. Dichas observaciones junto con el informe pericial serán analizadas por el órgano contencioso administrativo y de estimar que las mismas son justificadas en atención a criterios técnicos, se pedirá que el perito realice la corrección, aclaración o ampliación respectiva; de lo contrario la autoridad jurisdiccional deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado. A partir de mayo de 2016, de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos, los informes periciales no serán susceptibles de la impugnación de error esencial*”.
- 37.** De la revisión del expediente del proceso de cuantificación de reparación económica, la Corte observa que los jueces accionados, mediante providencia de 22 de septiembre de 2017, nombraron un perito para que realice el cálculo del monto de la reparación económica. Una vez recibido el informe pericial, corrieron traslado con el informe pericial a las partes procesales, mediante providencia de 26 de octubre de 2017. Posteriormente, el señor Jorge Alexander Angulo Dávila, presidente del CON-NOR, presentó observaciones al informe pericial. Mediante auto de 01 de noviembre de 2017, el TDCA de Quito señaló: “*...dichas observaciones junto con el informe pericial serán analizadas por el órgano contencioso administrativo y de estimar que las mismas son justificadas en atención a criterios técnicos, se pedirá que el perito realice la corrección, aclaración o ampliación respectiva; de lo contrario la autoridad jurisdiccional deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado...*”.
- 38.** En el auto de 14 de noviembre de 2017, los jueces del TDCA de Quito manifestaron:

Conforme a lo dispuesto en la sentencia N° 011-16-SIS-CC en que se dispone el trámite a seguirse para la reparación corresponde a este Tribunal resolver lo que corresponda en derecho haciendo una correlación entre la sentencia constitucional y la liquidación calculada para establecer los valores que debe (sic) ser pagados como reparación (...) queda claro que la sentencia constitucional no ha declarado ningún

tipo de derechos laborales sino tan solo la vulneración del acto administrativo a derechos constitucionales como el debido proceso y la motivación. Por tanto, y una vez que la entidad accionada ha presentado la respectiva liquidación, la cual cotejada con la liquidación pericial se corresponden los valores de los cinco rubros que corresponden a la liquidación de haberes de remuneraciones exclusivamente, con lo que queda cumplida la sentencia constitucional emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura en lo que ha (sic) reparación económica corresponde; pues en ninguna parte se contempló el reconocimiento como vulnerados los derechos derivados de los rubros jubilación patronal y bonificación 1,5 del Convenio CON-NOR. De esta manera, es de responsabilidad de la entidad accionada el cumplimiento de la liquidación mencionada. Se dejan a salvo los derechos que puedan tener los accionados para reclamar los derechos que crean convenientes.

- 39.** Con estos antecedentes, la Corte considera que la decisión analizada fue emitida por los jueces accionados en observancia de las normas previas, claras y públicas que estimaron pertinentes para la resolución de la causa, como lo exige la CRE en su artículo 82. En particular, los jueces accionados observaron la regla jurisprudencial b.7 de la sentencia No. 011-16-SIS-CC, que dispone: “*de lo contrario la autoridad jurisdiccional deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado*”. Adicionalmente, la Corte no aprecia que los juzgadores hayan resuelto el fondo de la controversia discutida en el proceso de acción de protección, como alegaron los accionantes, sino que se ciñeron a la cuantificación de la reparación económica ordenada en la sentencia de 08 de julio de 2016, sobre la base del informe pericial.
- 40.** De aquello se desprende que los argumentos señalados por los accionantes no configuran una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

Otras consideraciones

- 41.** Los accionantes también han señalado que el auto impugnado vulneró los principios de interpretación pro operario y de intangibilidad de derechos laborales que sustentan el derecho al trabajo. Ello, debido a la negativa de los jueces accionados a disponer la liquidación de la jubilación patronal y la bonificación del 1,5% del Convenio CON-NOR, como parte de la reparación económica. Según los accionantes, estos montos fueron ordenados mediante sentencia de 08 de julio de 2016, en el proceso de acción de protección No. 10103-2014-1300.
- 42.** La Corte observa que estas alegaciones tienen relación con el presunto cumplimiento defectuoso de la sentencia emitida en el proceso de acción de protección No. 10103-2014-1300. Como ha señalado la Corte en la sentencia No. 1707-16-EP/21, “*las cuestiones relativas a la inejecución o defectuosa ejecución de una decisión constitucional que se concreten en el auto resolutorio que determina el monto de reparación económica, cuentan con la acción de incumplimiento como una vía específica y procesalmente más idónea para resolver estas cuestiones*”.

43. La acción de incumplimiento, por ello, es el mecanismo idóneo para resolver sobre la presunta ejecución defectuosa alegada. Los accionantes pueden activar dicha vía, por lo que no es procedente que este Organismo realice consideraciones adicionales al respecto en el presente caso.

V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Víctor Manuel Zea Zamora y la señora Indhyra Svethlana Gordón Narváez.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.20
09:37:19 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 3426-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1506-17-EP/21
Juez ponente: Ali Lozada Prado

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

CASO No. 1506-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte desestima la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en un auto que inadmitió un recurso de casación en un proceso contencioso administrativo. Para tal efecto, se verifica que el auto impugnado se pronunció sobre las alegaciones contenidas en el recurso de casación.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 20 de septiembre del 2016, la empresa Operaciones Río Napo Compañía de Economía Mixta en Liquidación (también, “la compañía”) presentó una demanda contenciosa administrativa en contra del Ministerio de Hidrocarburos y la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero impugnando la resolución de inicio del expediente administrativo N.º 374-2014-DLP, de 31 de diciembre de 2014, instaurado en su contra por presuntamente haber excedido la tasa máxima de producción de explotación de petróleo en el pozo SACHA-168-H del Yacimiento Hollín Inferior; así como de la resolución de 3 de marzo de 2016, en la que se impuso el pago de una multa de USD 4.770,00¹, y de la resolución N.º MH-COGEJ-2016-0068-RES, de 19 de mayo de 2016, en la que se negó su recurso de apelación.

¹ En esta resolución se consideró que la compañía actora incurrió en las infracciones contenidas en los artículos 37 y 38 del Reglamento Sustitutivo del Reglamento de Operaciones Hidrocarburíferas, entonces vigente. Las referidas disposiciones establecían lo siguiente:

“Artículo 37.- Pruebas: Una vez concluida la perforación de un pozo, PETROECUADOR o la contratista, según el caso, podrán evaluarlo y producirlo a diferentes tasas de producción por un plazo máximo de treinta (30) días y solicitará a la Dirección Nacional de Hidrocarburos la aprobación de la tasa de producción permitida. Se llevarán registros de presión y de la producción de petróleo, agua y gas y de los trabajos de evaluación y producción que deberán estar disponibles, en cualquier momento, para el examen de la Dirección Nacional de Hidrocarburos.

Durante el transcurso del período antes mencionado, se podrá producir el pozo y comercializar su producto, llevando para ello los registros necesarios. Esta producción se imputará a la tasa de producción permitida.

Artículo 38.- Tasa de producción permitida: La Dirección Nacional de Hidrocarburos mediante resolución motivada, aprobará la tasa de producción permitida a nivel de yacimiento, campo o pozo, sobre la base de la información técnica presentada por PETROECUADOR o la contratista, según el caso, aplicando los parámetros que al respecto fije el Ministerio de Energía y Minas o los que se estipulen en los contratos respectivos, según el caso”.

2. El 29 de marzo de 2017, dentro del proceso judicial N.º 17811-2016-01528, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito emitió sentencia en la que declaró con lugar la demanda, en los siguientes términos:

ACEPTA LA DEMANDA y declara la nulidad de la Resolución No. MH-COGEJ-2016-0068-RES, de 19 de mayo de 2016, del Director de Patrocinio Legal, Delegado del Ministro de Hidrocarburos, así como de la de la [sic] Resolución de 3 de marzo de 2016, de la Directora de Asesoría Jurídica de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero o delegada del Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.

3. El 31 de marzo de 2017, la compañía solicitó ampliación de la sentencia antes referida. En auto de 19 de abril de 2017, se aceptó la ampliación solicitada².
4. El 12 abril de 2017, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero interpuso recurso de casación en contra de la sentencia mencionada en el párrafo 2 *supra*. El 16 de mayo de 2017, el correspondiente conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el referido recurso.
5. El 14 de junio de 2017, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de su recurso casación.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 12 de julio de 2018, admitió a trámite la demanda presentada.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado quien, en providencia de 8 de junio de 2021, avocó conocimiento de la causa y requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos y se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.
9. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:

² Textualmente, la providencia resolvió: “1.3) Por lo expuesto en aplicación del Art. 253 del Código Orgánico General de Procesos, se amplía la sentencia dictada el 29 de marzo de 2017, las 08h44, en cuanto a que por el efecto EX TUNC que genera la declaración de las nulidades de las resoluciones emitidas por los demandados la Agencia De Regulación Y Control Hidrocarfurífero [sic] deberá restituir el valor de USA \$ 4.770,00 que se haya consignado o pagado, por concepto de la multa impuesta en la resolución del 3 de marzo del 2016, dentro del Expediente Administrativo No. 0374-2014-DL”.

9.1. Que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contemplado en el art. 76.7.1 de la Constitución, por cuanto no habría considerado todas las alegaciones expuestas en su recurso de casación.

9.2. Que el auto impugnado vulneró sus derechos al debido proceso (en la garantía de la motivación) y a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76.7.1 y 82 de la Constitución, porque habría inadmitido su recurso de casación pese a que cumplió con todos los requisitos legalmente exigidos para su admisibilidad. Además, señala que en el recurso se habría justificado la legalidad de la sanción administrativa impuesta a la compañía.

C. Informe de descargo

10. A pesar de que se requirió el informe de descargo (ver párr. 7 *supra*), este no fue presentado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

II. Competencia

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

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

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. En atención al cargo contenido en el párrafo 9.2 *supra*, la entidad accionante asevera que el auto impugnado vulneró sus derechos fundamentales porque habría inadmitido su recurso de casación, sin considerar que su fundamentación cumplió con la carga argumentativa legalmente requerida para la admisibilidad de este tipo de recursos (además, la entidad accionante menciona que ella habría demostrado que los actos dejados sin efecto por la sentencia recurrida serían válidos, por lo que el fallo habría errado en su análisis). Como se ve, el cargo busca que esta Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del examen de admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente mediante este tipo de acciones se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "*examen de mérito*". Sobre este examen, esta Corte ha definido que el control de mérito únicamente cabe

en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y sólo en ciertos supuestos³. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso administrativo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el cargo en examen no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

14. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 9.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso de la institución accionante, en la garantía de la motivación, por cuanto no habría considerado todas las alegaciones de su recurso de casación?**

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

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

16. La institución accionante cuestiona el auto impugnado porque no habría considerado todas las alegaciones de su recurso de casación.

17. Para determinar si la alegada vulneración de la garantía de la motivación se produjo, conviene establecer lo siguiente:

17.1. En su recurso de casación, la entidad accionante alegó –bajo las causales segunda y quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos– la infracción de los artículos 11, 76.7.1, 82, 261.11 y 313 de la Constitución; 130.4 del Código Orgánico de la Función Judicial; 6-A y 11 de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos del 27 de julio de 2010; 88, 161, 162 y 164 del Código Orgánico General de Procesos; 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 7 del Reglamento de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos del 7 de mayo de 2008; 38 y 52 del Reglamento de Operaciones Hidrocarburíferas; y, 101 y 159.4 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

17.2. Al respecto, el auto impugnado resolvió lo siguiente:

TERCERO: Revisado el recurso de casación interpuesto, se encuentra que el recurrente fundamenta en forma conjunta los casos dos y cinco del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos [...] Es necesario aclarar que los casos previstos en el artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, son independientes entre sí y cada uno de ellos precautela cierta clase de normas e

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 176-14-EP/19, párrafos 55 y 56.

impone determinados requerimientos para quien los invoca.- Al citar el recurrente varias normas como infringidas y no indicar cuales normas se fundamentan, en cada uno de los casos denunciados, esto es el dos y el cinco del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, no es posible establecer qué disposiciones jurídicas estima el recurrente están amparadas de forma individual en los casos en los que fundamenta su recurso [...] CUARTO: [...] Por ello, al fundamentar el recurrente su recurso en los casos 2 y 5 del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, era su obligación para justificarla conforme a derecho, atacar a cada una de las normas jurídicas de derecho que nomina como infringidas, explicando cuál de estas normas corresponde de manera independiente a cada uno de los casos denunciados [...]

Por las consideraciones que anteceden y al no cumplir el recurso con los presupuestos de los Arts. 267 y 268 del Código Orgánico General de Procesos, se inadmite a trámite el recurso de casación propuesto.

18. De la cita realizada, la Corte verifica que el auto impugnado sí se refirió a todas las alegaciones contenidas en el recurso de casación planteado por la entidad accionante. Y que la inadmisión del mismo obedeció a que la fundamentación de la demanda incumplió con la carga argumentativa requerida; así pues, se concluyó que las alegaciones no especificaron, por cada causal, las disposiciones legales infringidas, ni se argumentó de forma detallada respecto de su eventual inobservancia. Por consiguiente, no se observa que el auto dejara de considerar todas las alegaciones de la entidad accionante, debiéndose descartar el presente cargo.
19. En conclusión, no se ha comprobado la alegada vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación. Además, al realizar el análisis, se constata que el auto impugnado ofrece una estructura mínima en los términos del artículo 76.7.1 de la Constitución, es decir, enuncia la normativa en que funda su análisis (las causales segunda y quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos) y justifica la pertinencia de las mismas al caso (da razones sobre por qué el escrito de interposición del recurso incumplió las exigencias argumentativas propias de dicho recurso extraordinario). Por lo tanto, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

IV. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N. ° 1506-17-EP.

2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.17
09:31:39 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 1506-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1891-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

CASO No. 1891-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte desestima la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de la defensa, de la motivación y del cumplimiento de normas y derechos de las partes, en un auto que inadmitió un recurso de casación emitido dentro de un proceso contencioso tributario. Para tal efecto, se verifica que el auto impugnado se pronunció sobre las alegaciones del recurso y que el error en la identificación de la patrocinadora de la entidad recurrente y la oportunidad del recurso no incidieron en su decisión por no constituir la razón relevante de la misma; además de que se justificó la pertinencia de las normas invocadas y de que no se resolvió sobre el fondo de los cargos casacionales.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 27 de diciembre de 2016, la compañía DIPASO S.A. presentó una demanda contencioso tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (también, “SENAE”) en la que impugnó la resolución N.º SENAE-DGN-2016-0794-RE, de 30 de septiembre de 2016, mediante la cual se negó un reclamo administrativo presentado en contra de la resolución de rectificación de tributos N.º JRP1-2015-0908-D001, en la que se dispuso el pago de USD 7.527,84 por un reajuste de valor de mercancías importadas.
2. El 10 de mayo de 2017, dentro del proceso N.º 09501-2016-00538, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil emitió una sentencia en la que aceptó la demanda y dejó sin efecto tanto la resolución impugnada como la rectificación de tributos. Mediante auto de 23 de mayo de 2017, se rechazó el recurso de aclaración presentado por la compañía.
3. El 8 de junio de 2017, Alejandra Arguello Paredes, en calidad de procuradora judicial del SENAE, interpuso recurso de casación en contra de la sentencia referida en el párrafo anterior. El 27 de junio de 2017, el respectivo conjuez nacional de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso interpuesto.
4. El 20 de julio de 2017, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador presentó una demanda de acción extraordinaria de protección impugnando el mencionado auto que inadmitió el recurso de casación.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 1 de marzo de 2018, admitió a trámite la demanda presentada.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado quien, en providencia del 8 de junio de 2021, avocó conocimiento de la causa y solicitó el correspondiente informe de descargo.

B. La pretensión y su fundamento

7. 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 se disponga que un nuevo conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia examine la admisibilidad de su recurso de casación.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:

- 8.1. Que el auto impugnado vulneró su derecho a la defensa, particularmente en la garantía de motivación, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución, por cuanto habría examinado un recurso diferente del que fue presentado por su procuradora judicial, sin que se consideren las alegaciones de su recurso. Así, textualmente, señala que en el auto:

NO se realizó el análisis del RECURSO DE CASACIÓN presentado por la Ab. Paola Alejandra Arguello Paredes en su calidad de Procuradora Judicial del Director General del SENA [...] el análisis que se realizó no pertenece al recurso presentado por la Ab. Paola Arguello Paredes [...] la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia, en su auto de inadmisión realiza el análisis de un recurso de casación presentado por otra funcionaria del SENA y NO DEL RECURSO DE CASACIÓN PRESENTADO POR LA AB. PAOLA ARGÜELLO PAREDES [énfasis en el original].

- 8.2. Que el auto impugnado vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76.7.1 de la Constitución, porque no habría justificado la pertinencia de la aplicación al caso del artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”).
- 8.3. Que el auto impugnado vulneró sus derechos al debido proceso y a la defensa, en las garantías de cumplimiento de normas, motivación y recurrir, previstos en el artículo 76 (numerales 1, 7.1 y 7.m) de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre la procedencia de sus alegaciones y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales de admisibilidad.

C. Informe de descargo

9. Mediante oficio No. 105-2021-GDV-PSCT-CNJ, presentado el 15 de junio de 2021, Gustavo Durango Vela, Rosana Morales Ordóñez, y José Suing Nagua, en sus respectivas calidades de presidente y jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informaron a la Corte Constitucional que el conjuer que emitió el auto impugnado actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia.

II. Competencia

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

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
12. En atención al cargo contenido en el párrafo 8.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de la motivación, por cuanto habría examinado alegaciones constantes en un recurso diferente del que fue presentado por su procuradora judicial, sin que se pronunciara sobre las alegaciones de su recurso?
13. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 8.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de la motivación, porque no habría justificado la pertinencia de la aplicación al caso del artículo 270 del COGEP?
14. Acerca del cargo contenido en el párrafo 8.3 *supra*, la entidad accionante afirma que se vulneró la garantía del debido proceso al cumplimiento de normas y derechos de las partes y se violaron las garantías de la defensa a la motivación y a recurrir porque se habría inadmitido su recurso de casación mediante un examen sobre la procedencia de sus alegaciones y no con base en un examen del cumplimiento formal de los requisitos de admisibilidad. Así, dado que el cargo cuestiona una eventual inobservancia de una regla de procedimiento consistente en que en la fase de admisibilidad del recurso de casación sólo es posible examinar formalmente el recurso, basta con examinar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes para verificar la procedencia o no del cargo; en tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el

derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por cuanto habría inadmitido el recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de la motivación, por cuanto habría examinado alegaciones constantes en un recurso diferente del que fue presentado por su procuradora judicial, sin que se pronunciara sobre las alegaciones de su recurso?

15. La garantía de la motivación se prevé en la Constitución de la siguiente forma:

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.

16. En el caso, el cargo de la entidad accionante cuestiona que el auto impugnado habría examinado un recurso diferente del que fue planteado por su procuradora judicial, sin que este último fuera considerado.

17. Para verificar la procedencia o no del cargo, conviene establecer lo siguiente:

17.1. El 8 de junio de 2017, Paola Alejandra Arguello Paredes en su calidad de procuradora judicial del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador interpuso un recurso de casación en contra de la sentencia del 10 de mayo de 2017, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil (ver párrafo 3 *supra*). En la demanda, alegó:

2. LAS NORMAS DE DERECHO QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS O LAS SOLEMNIDADES DEL PROCEDIMIENTO QUE SE HAYAN OMITIDO. *Falta de aplicación del Art. 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones: [...] Falta de aplicación del Art. 63 de la Resolución N° 1684 "Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571 - Valor en Aduana de las Mercancías Importadas" de la Comunidad Andina de Naciones (Anterior Art. 62 de la Resolución 846 de la CAN): [...] Falta de aplicación del Art. 10 Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo de Valoración de la OMC): [...] Art. 169 del Código Orgánico General de Procesos: Art. 89 del Código Orgánico General de*

Procesos: [...] Art. 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República del Ecuador: [...].

3. LA DETERMINACIÓN DE LAS CAUSALES EN OUE SE FUNDA.

*Fundamento el Recurso de Casación, de acuerdo a lo prescrito en el Art. 268 del COGEP, en las causales **SEGUNDA** (falta de requisitos exigidos por la Ley); **CUARTA** (falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba) y **QUINTA** (falta de aplicación de normas de derecho) del Código Orgánico General de Procesos. (Resaltado y subrayado en el original).*

- 17.2.** Al respecto, el auto impugnado inició su análisis identificando a la entidad recurrente y a la sentencia recurrida, de la siguiente forma:

VISTOS: En el juicio de impugnación No. 09501-2016-00538, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en la ciudad de Guayaquil, mediante sentencia dictada el 10 de mayo de 2017, las 12h33 [...]

La abogada Paola Alejandra Argüello Paredes, en calidad de Procuradora Judicial del Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, interpone recurso de casación contra esta sentencia, el mismo que se concede por el Tribunal de instancia mediante auto de fecha 09 de junio de 2017, las 16h45 [...].

- 17.3.** Posteriormente, se refirió a la competencia y a si el recurso era procedente contra la sentencia impugnada. Seguidamente, examinó la legitimación y la oportunidad del recurso, exponiendo lo siguiente:

3.- LEGITIMACIÓN. *El recurso es interpuesto por quien considera haber recibido agravio con el fallo dictado, en este caso la abogada Fernanda Morales Alarcón, en calidad de Procuradora Judicial del Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y del Director Regional 2 de Intervención del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en calidad de autoridad demandada.*

4.- TEMPORALIDAD.- *La sentencia fue dictada el día 13 de abril de 2017, las 16h14, notificada el día 18 del mismo mes y año, en tanto que, el recurso fue interpuesto el 03 de mayo de 2017 [...]*

- 17.4.** Luego, se expuso la fundamentación del recurso, y realizó su examen, señalando:

5.- NORMAS INFRINGIDAS.- *Las normas de derecho que el recurrente estima infringidas son: 76 numeral 7 letra 1) de la Constitución de la República del Ecuador, 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; 63 numerales 2 y 4 de la Resolución No. 1684 del Reglamento Comunitario de la Decisión 571 de la Comunidad Andina de Naciones; 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994; 89 y 169 del Código Orgánico General de Procesos; y, 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.*

6.- CASOS INVOCADOS.- *El recurso está fundado en los casos segundo, cuarto y quinto del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos [...]*

7.- SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DEL RECURSO.- [...]

7.1.1.- *Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles así como, cuando no cumplan el requisito de motivación [...]*

En el caso que nos subyace, el recurrente no especifica y expone claramente cuáles son los aspectos concretos de como [sic] a su criterio el juzgador no motiva debidamente la sentencia; exponiendo además en toda su fundamentación, elementos de otro caso que no son propios del caso segundo de la norma ibídem, por tanto a [sic] ser el recurso de casación formal, extraordinario y específico, quien recurre debe establecer los límites dentro de los cuales se habrá de pronunciar la casación. Al evidenciar que no existe el cumplimiento de los elementos necesarios para su admisión, este vicio no procede [...]

7.2.1.- CUANDO SE HAYA INCURRIDO EN APLICACIÓN INDEBIDA, FALTA DE APLICACIÓN O ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DE LOS PRECEPTOS JURÍDICOS APLICABLES A LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA, SIEMPRE QUE HAYA CONDUCTO A UNA EQUIVOCADA APLICACIÓN O A LA NO APLICACIÓN DE NORMAS DE DERECHO SUSTANTIVO EN LA SENTENCIA O AUTO [...]

Como se puede apreciar de la revisión del recurso, el recurrente no fundamenta de manera adecuada el caso planteado por cuanto su fundamentación se orienta a fundamentos establecidos para otros casos de casación, por lo que no ha podido demostrar, con razonamientos de lógica jurídica completos, concretos y exactos, en qué consiste la trasgresión de la norma o normas de valoración de la prueba. Además hay que considerar que, nuestro sistema no admite la alegación del error de hecho en la valoración de la prueba, como caso de casación [...]

7.3.1.- Falta de aplicación de los arts. 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, artículo 63 de la Resolución 1684 "Actualización del reglamento Comunitario de la Decisión 571 — Valor en Aduana de las Mercancías Importadas" (Anterior art. 62 de la Resolución 846); 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 [...]

el recurrente luego de transcribir todas las normas señaladas por este cargo, realiza un análisis de forma general a modo de alegato, puesto que, de la revisión del cargo propuesto se evidencia que el recurrente no fundamenta la infracción de estas normas de manera correcta, puesto que, realiza su análisis en conjunto y por ende no individualiza una a una las normas para establecer de qué manera el juzgador erro [sic] en la decisión tomada y como cada una de estas normas fueron determinantes en el fallo [énfasis en el original].

17.5. Finalmente, el auto concluyó:

8.- DECISIÓN.

En cumplimiento con lo dispuesto con el art. 201, número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, reformado por mandato de la Disposición reformativa [sic] Segunda numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos; e inciso primero del art. 270 del Código Orgánico General de Procesos, se declara la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto por la abogada Paola Alejandra Argüello Paredes, en calidad de Procuradora Judicial del Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, contra la sentencia dictada el 10 de mayo de 2017, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en la ciudad de Guayaquil.

- 18.** De la cita previa, esta Corte verifica que las secciones de legitimación y temporalidad del auto impugnado no corresponden con sus demás secciones. Así, mientras que en las secciones de alegaciones del recurso, análisis y decisión se hace referencia al recurso presentado por Paola Alejandra Argüello Paredes en calidad de procuradora judicial del SENAE, en contra de la sentencia de 10 de mayo de 2017, que corresponde al recurso que se debía examinar –párrafo 3 *supra*–, en las secciones de legitimación y temporalidad se menciona a otro recurso, planteado por Fernanda Morales Alarcón, también en calidad de procuradora judicial del SENAE, en contra de una sentencia de 13 de abril de 2017, siendo, por tanto, estos últimos datos incorrectos en relación al resto del auto y del proceso en general.
- 19.** Ahora bien, el error mencionado en el párrafo anterior –es decir, en las secciones de legitimación y temporalidad– llevó a que la motivación incluyera un fragmento inatinerante respecto de la decisión adoptada, sin embargo, no incidió de forma alguna en ella, es decir, en la inadmisión del recurso de casación. La decisión se tomó a través de un razonamiento suficiente e independiente del referido fragmento: el recurso no fue inadmitido por falta de legitimación o de oportunidad, sino por su insuficiente fundamentación (siendo esta la razón determinante de la decisión) y, como se desprende del párr. 17.1 *supra*, en el auto impugnado sí se consideraron las alegaciones del recurso de casación interpuesto. Según el auto impugnado, la alegación de que la sentencia del tribunal distrital estaría inmotivada no habría especificado la base fáctica de dicha afirmación y se la habría asociado con otro cargo de casación; en relación a la alegación de falta de aplicación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, el auto afirmó que se lo asoció con otros cargos de casación y que la casación no procede por errores de hecho en la valoración de la prueba; y, acerca de la alegación de falta de aplicación de normas de derecho sustancial, concluyó que no se realizó una argumentación detallada por cada norma invocada y sobre su incidencia en la decisión adoptada; razones por las que se decidió inadmitir el recurso de casación.
- 20.** En consecuencia, dado que el error incurrido por el auto impugnado no impidió que las alegaciones del recurso fueran examinadas para tomar una decisión, se responde negativamente al problema jurídico planteado.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de la motivación, porque no habría justificado la pertinencia de la aplicación al caso del artículo 270 del COGEP?

21. El cargo de la entidad accionante imputa al auto impugnado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto no habría justificado la pertinencia de la aplicación al caso del artículo 270 del COGEP.
22. En el auto impugnado, se verifica que se justificó la aplicación de la mencionada disposición, en los siguientes términos:

1.- JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA. [...]

De acuerdo a lo dispuesto en la Disposición Reformativa segunda del Código Orgánico General de Procesos, es de competencia de las Conjuetas y Conjuetes Nacionales calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne, por lo que en mi calidad de Conjuete Nacional me corresponde analizar sí [sic] el recurso de casación interpuesto cumple con los requisitos y condiciones establecidas en los arts. 266, 267, 268, inciso segundo del art. 270, y art. 277 del Código Orgánico General de Procesos; de ahí que, se procederá a examinar sí [sic] el auto recurrido es casable; sí [sic] el recurso de casación ha sido oportunamente interpuesto; sí quien lo interpone posee legitimación activa; y sí [sic] el recurso interpuesto ha sido debidamente fundamentado conforme el art. 267 del Código Orgánico General de Procesos, requisitos estos últimos que no son simples formalidades, sino que por lo extraordinario del recurso constituyen condicionamientos de obligatorio cumplimiento, pues de aquello depende si se admite o no a trámite el recurso interpuesto [se ha omitido una referencia a una nota al pie de página del original].

23. Por consiguiente, no se ha comprobado la alegada vulneración a la garantía de la motivación. Además, al realizar el análisis constitucional relativo a los dos primeros problemas jurídicos planteados en esta sentencia, esta Corte tampoco advierte el incumplimiento de los elementos mínimos detallados en el párrafo 15 *supra*, dado que se enunciaron las normas jurídicas que se consideraron aplicables (artículos 270 y 268 del COGEP) y se explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (conforme las citas del párrafo 17.4 y 17.5 *supra*). En definitiva, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación alegada por la entidad accionante.

F. Tercer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por cuanto habría inadmitido el recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

24. La referida garantía está contemplada en el artículo 76.1 de la Constitución, de la siguiente forma:

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:*

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

- 25.** La entidad accionante alegó que el auto impugnado vulneró la referida garantía del debido proceso por cuanto su recurso de casación se habría inadmitido mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones.
- 26.** De lo citado en el párr. 17.4 *supra*, se verifica que el auto impugnado inadmitió el recurso de casación de la entidad accionante por considerar que no cumplió con los requisitos de fundamentación conforme a las causales de casación invocadas en la demanda, sin establecer si los cargos de casación eran acertados o no. En definitiva, el conjuer que emitió el auto impugnado actuó dentro del marco de un examen de admisibilidad, sin extralimitarse.
- 27.** Por lo tanto, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas.

V. Decisión

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

- 1.** Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 1891-17-EP.
- 2.** Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.17
09:31:08 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 1891-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2335-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

CASO No. 2335-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la vulneración de los derechos al debido proceso y a la defensa (en las garantías de la motivación, del cumplimiento de normas y derechos de las partes y de recurrir) en un auto que inadmitió un recurso de casación emitido dentro de un proceso contencioso tributario. Para tal efecto, se verifica que el auto impugnado consideró las alegaciones del recurso, justificó la pertinencia de las normas invocadas y que las premisas expuestas no son incoherentes; además, se comprueba que la providencia se limitó a examinar los requisitos de admisibilidad del recurso y que su sola inadmisión no implica una afectación de la garantía de recurrir el fallo.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 17 de enero de 2017, Juan Fredy Merino Donoso presentó una demanda contenciosa tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (también, “SENAE”) en la que se impugnó la resolución N.º SENAE-DGN-2016-0886-RE, de 19 de octubre de 2016, mediante la cual se aceptó parcialmente su reclamo administrativo en contra de la resolución N.º JRP1-2015-1235-D001, de rectificación de tributos. En la resolución del reclamo se ratificó que el contribuyente debía pagar un valor de USD 16.476,71.
2. El 14 de junio de 2017, dentro del proceso N.º 09501-2017-00037, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil emitió una sentencia en la que declaró con lugar la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada.
3. El 29 de junio de 2017, el SENAE interpuso recurso de casación. El 8 de agosto de 2017, la respectiva conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso interpuesto.
4. El 4 de septiembre de 2017, el SENAE presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió su recurso de casación.
5. Mediante auto de 2 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que el accionante aclare y complete su demanda.

6. Con documento de 10 de enero de 2018, la entidad accionante atendió el requerimiento de la Sala de Admisión.
7. En auto de 8 de enero de 2018 se admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.
8. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado quien, en providencia de 8 de junio de 2021, avocó conocimiento de la causa y solicitó el correspondiente informe de descargo.

B. Pretensiones y sus fundamentos

9. 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 se disponga que un nuevo conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia examine la admisibilidad de su recurso de casación.
10. Como fundamento de sus pretensiones, tanto en la demanda como en el escrito por el que se aclaró y completó la misma, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 10.1. Que el auto impugnado vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, previstos en los artículos 75 y 76.7.1 de la Constitución, por cuanto su fundamentación carecería de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Esto, porque no habría considerado las alegaciones contenidas en el recurso ni justificado la pertinencia de las normas que fueron invocadas y porque las premisas expuestas serían incoherentes entre sí.
 - 10.2. Que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso, establecido en el art. 76 de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso de casación pese a que el mismo cumplía con los requisitos legalmente exigidos para su admisibilidad.
 - 10.3. Que el auto impugnado vulneró sus derechos a la defensa y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, derechos contemplados en el artículo 76 (numerales 7 y 1) de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones.
 - 10.4. Que el auto impugnado vulneró su derecho a la defensa en la garantía de recurrir, previsto en el artículo 76.7.m de la Constitución, porque con la inadmisión de su recurso se impidió que el problema de fondo sea resuelto por un tribunal de casación.

C. Informe de descargo

11. Mediante oficio N.º 103-2021-GDV-PSCT-CNJ, presentado el 15 de junio de 2021, Gustavo Durango Vela, José Suing Nagua y Rosana Morales Ordóñez, en sus respectivas calidades de presidente y jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informaron que la conjuez que emitió el auto impugnado actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia.

II. Competencia

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

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
14. En cuanto al cargo contenido en el párrafo 10.1 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación. Así, manifiesta que dichos derechos se habrían vulnerado por cuanto el auto impugnado no habría considerado las alegaciones de su recurso, ni justificado la pertinencia de las normas que fueron invocadas y porque las premisas serían incoherentes entre sí. Por tanto, dado que las razones del cargo centran su cuestionamiento en la insuficiencia de la justificación de la decisión, basta con examinar la presunta vulneración del derecho al debido proceso –el que constituye un componente de la tutela judicial efectiva, conforme lo expone el párr. 110 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021– en la garantía de la motivación para verificar la procedencia o no del cargo; de allí que se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de la motivación, porque no habría considerado las alegaciones de su recurso ni justificado la pertinencia de las normas que fueron invocadas y porque las premisas expuestas serían incoherentes entre sí?
15. Acerca del cargo contenido en el párrafo 10.2 *supra*, la entidad accionante cuestiona el auto impugnado por la forma en que se examinó su recurso de casación pues, a su juicio, no se habría estimado que su recurso cumplió con los requisitos legalmente establecidos para su admisión. Por tanto, el cargo busca que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del examen de admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró

directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "examen de mérito". Respecto de este examen, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el cargo en examen no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

16. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 10.3 *supra*, la entidad accionante afirma que se vulneraron los derechos a la defensa y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes porque habría inadmitido su recurso mediante un examen sobre el fondo de sus alegaciones. Así, dado que el cargo cuestiona una eventual inobservancia de una regla de procedimiento consistente en que en la fase de admisibilidad del recurso de casación sólo es posible examinar formalmente el recurso, basta con examinar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes para verificar la procedencia o no del cargo; por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por cuanto habría inadmitido el recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?
17. Respecto al cargo sintetizado en el párrafo 10.4 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de recurrir, por cuanto le habría impedido obtener una sentencia sobre el fondo de sus alegaciones?

IV. Resolución del problema jurídico

D. Problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de la motivación, porque no habría considerado las alegaciones de su recurso ni justificado la pertinencia de las normas que fueron invocadas y porque las premisas expuestas serían incoherentes entre sí?

18. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el art. 76.7.1 de la Constitución, que prescribe: "*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*".
19. El cargo de la entidad accionante cuestiona al auto impugnado por tres razones: *la primera* porque no habría considerado las alegaciones de su recurso; *la segunda*,

porque no habría justificado la pertinencia de las normas que fueron invocadas; y, *la tercera*, porque las premisas expuestas serían incoherentes entre sí.

20. Para determinar si la alegada vulneración del derecho se produjo, conviene establecer lo siguiente:

20.1. En su recurso de casación, la entidad accionante alegó –bajo las causales segunda y tercera del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP)– que la sentencia recurrida incumplió con el requisito de la motivación y que habría resuelto un asunto ajeno a la litis.

20.2. Por su parte, el auto impugnado resolvió la inadmisión del recurso, por lo siguiente:

El recurso de casación se funda en los casos 2 y 3 del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos [...]

7.1. Caso 3: [...]

El caso 3 de casación demanda la demostración de que en la sentencia o auto, el juez, la jueza o el tribunal resolvió aspectos que no fueron materia de la litis o dejó de resolver todos los puntos de la controversia [...]

El recurrente invoca el art. 92 del Código Orgánico General de Procesos y alega que el tribunal de instancia resolvió en sentencia lo que no es materia del litigio.

En orden a la fundamentación del cargo, la autoridad recurrente transcribe el punto 5.3 de la sentencia donde se determina el objeto de la litis, así como el punto 5.9 de dicha resolución, para, según expone, evidenciar el yerro alegado, destacando una parte en que el tribunal afirma: 'ES INFRUCTUOSO CUALQUIER ANÁLISIS CON RELACIÓN A LA CLASIFICACIÓN ARANCELARIA DE DICHA MERCANCÍA [ya que la misma por ser procedente de un país de la Comunidad Andina goza del 100% de preferencia arancelaria]'.

Los aspectos señalados por la autoridad aduanera no ponen en evidencia el vicio invocado al amparo del caso 3 de casación, pues, la configuración del mismo no está sujeta a un análisis subjetivo o personal, sino que debe ser manifiesto. Se debe tener presente que no siempre el resultado del proceso puede coincidir con las pretensiones de las partes, teniendo en cuenta las facultades correctivas de las que se hayan investidos los jueces, juezas y tribunales, en la aplicación del sistema jurídico ecuatoriano vigente.

No habiéndose evidenciado que la decisión judicial está fuera de las competencias asignadas por la ley, al tribunal, el cargo se torna inadmisibile.

7.2 Caso 2: [...]

7.2.2 La autoridad aduanera, para sustentar el cargo alega la última hipótesis: "cuando no cumpla el requisito de motivación", sin embargo, en la parte asignada a la respectiva

fundamentación, no determina la norma relacionada con la motivación en la que lo sustenta y dedica su esfuerzo más bien al análisis de normas sustanciales, con las cuales busca justificar la actuación institucional.

La casación, en esencia es una institución procesal que busca corregir errores de derecho, de allí que, el art. 297 del Código Orgánico General de Procesos, en el número 2, establezca como uno de los requisitos del recurso justamente la norma de derecho que se estime infringida.

Al haberse omitido la determinación de la norma de derecho infringida y su correspondiente análisis, el cargo se torna inadmisibile por falta del correspondiente sustento legal.

Se aclara que la mención de normas sustanciales no supe tal omisión, por cuanto no guardan armonía con la naturaleza del caso, y de haber sido infringidas, existe caso casacional específico para el efecto que pudo ser invocado.

CALIFICACIÓN DEL RECURSO.- Con estas consideraciones, de conformidad con el art. 270 del Código Orgánico General de Procesos, califico de INADMISIBLE el recurso de casación [...].

21. De lo antes transcrito, esta Corte verifica que el auto impugnado consideró las alegaciones del recurso de casación, consistentes en las causales segunda y tercera del artículo 268 del COGEP. Además, al hacerlo, justificó el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad exigidos por dichas causales invocadas, es decir, se fundamentó la pertinencia de las normas invocadas al caso. Así pues, sobre la alegación de que la sentencia habría resuelto un asunto ajeno a la litis, se concluyó que era incompleta porque no se identificó el aspecto estimado por el fallo y que sería ajeno a las alegaciones de las partes; y, respecto de la alegación de incumplimiento del requisito de la motivación, se afirmó que no se precisó norma relativa a la motivación que sustente su argumentación. Por consiguiente, se descartan las razones *primera* y *segunda* del cargo examinado.
22. Asimismo, se descarta la *tercera* razón del cargo examinado, pues no se identifica ninguna contradicción entre las premisas que permitieron concluir que no se fundamentó en debida forma las causales de casación invocadas, así como tampoco se identifica contradicción alguna entre esta conclusión con la decisión de inadmitir el recurso de casación.
23. En conclusión, no se ha comprobado la alegada vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación. Además, al realizar el análisis, se constata que el auto impugnado ofrece una estructura mínima en los términos del artículo 76.7.1 de la Constitución, es decir, enuncia las normas en que funda su análisis (las causales segunda y tercera del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos) y justifica su aplicación al caso (justifica el incumplimiento del recurso de las exigencias argumentativas de las causales de casación invocadas). Por lo tanto, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por cuanto habría inadmitido el recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

24. La referida garantía está contemplada en el artículo 76.1 de la Constitución, de la siguiente forma:

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:

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

25. La institución accionante alegó que el auto impugnado vulneró la referida garantía del debido proceso por cuanto su recurso de casación se habría inadmitido mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones, en inobservancia de lo dispuesto en el primer inciso del artículo 270 del COGEP¹.
26. De lo señalado en el párr. 21 *supra*, se verifica que el auto impugnado inadmitió el recurso de casación de la entidad accionante por considerar que no cumplió con los requisitos de fundamentación conforme a las causales de casación invocadas en la demanda, sin establecer si los cargos de casación eran acertados o no. En definitiva, la conjetura que emitió el auto impugnado actuó dentro del marco de un examen de admisibilidad, sin extralimitarse.
27. Por lo tanto, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas.

F. Tercer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de recurrir, por cuanto le habría impedido obtener una sentencia sobre el fondo de sus alegaciones?

28. La garantía de recurrir se encuentra prevista en la Constitución de la siguiente forma:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...]

¹ Que, en ese entonces, disponía lo siguiente: “Art. 270.- Admisibilidad del recurso. Recibido el proceso en virtud del recurso de casación, se designará por sorteo a una o a un Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, quien en el término de quince días examinará si el recurso cumple los requisitos formales previstos en este Código y si lo admite o no”.

m) recurrir el fallo en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

- 29.** La entidad accionante controvierte el auto que inadmitió su recurso de casación porque se le habría impedido obtener una decisión sobre el fondo de las alegaciones de su recurso.
- 30.** Al respecto, se observa que el auto impugnado se emitió en la fase de admisibilidad del recurso de casación en la que, según el art. 270 Código Orgánico General de Procesos, únicamente es posible examinarlo formalmente (ver nota al pie de página N.º 1). Por lo tanto, únicamente el recurso de casación que supere esta fase permite valorar sus pretensiones y alegaciones y emitir un pronunciamiento sobre las mismas, sin que esto, por sí mismo, implique una afectación al acceso a la justicia. Así pues, este diseño procesal del recurso de casación no es contrario a la garantía de recurrir porque, si así fuese, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería necesariamente ilegítima. Sobre el particular, esta Corte ya se ha pronunciado, en los siguientes términos: “[...] *la sola inadmisión del recurso de casación, mediante un auto fundamentado dentro de un proceso en el que se han respetado los derechos procesales, no comporta una violación al derecho a la defensa*”².
- 31.** En virtud de lo expuesto, la Corte también descarta la alegada vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir.
- 32.** Finalmente se recuerda al SENAE que la mera inconformidad con la decisión judicial impugnada no es una razón suficiente para que proceda una acción extraordinaria de protección. La referida acción no puede ser considerada como una instancia adicional del proceso de origen. En definitiva, el planteamiento de dicha acción solo es pertinente ante una vulneración de derechos fundamentales y si fuera evidente que sus fundamentos carecen de plausibilidad, la presentación de la demanda de acción extraordinaria de protección podría constituir un abuso del derecho, de conformidad al artículo 23 de la LOGJCC³.

V. Decisión

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

- 1.** Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 2335-17-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1864-13-EP/19, párrafo 26.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1348-17-EP/21, párrafos 35 y 36.

2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.17
09:30:40 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2335-17-EP



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1077-17-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 15 de septiembre de 2021

CASO No. 1077-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta decisión se analiza si un auto emitido por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que inadmitió el recurso de casación interpuesto por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa y el derecho a recurrir. La Corte Constitucional, una vez examinadas las alegaciones de la entidad accionante, resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes

1. La señora Mariuxi Elizabeth Bravo Montesdeoca, en calidad de representante legal de la compañía IMPORTADORA HEMA S.A. HEMASA, presentó una demanda contencioso tributaria impugnando la resolución No. SENAE-DGN-2016-0982-RE de 10 de noviembre de 2016, mediante la cual el Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador declaró sin lugar el reclamo administrativo No. 258-2016¹. La cuantía de la demanda fue fijada en USD \$ 27,482.22.
2. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil², mediante sentencia emitida el 21 de febrero de 2017 y notificada el 22 de febrero de 2017 resolvió aceptar la demanda, dejando sin efecto tanto la resolución impugnada como la rectificación de tributos³.

¹ El SENAE emitió en contra de la compañía actora la rectificación de tributos No. JRPA-2016-0064-D001 en la importación de mercancías consistentes en palancas para play station, aplicándose para el efecto, el tercer método de valoración conforme a las normas comunitarias de valoración; respecto de esta rectificación se presentó el reclamo administrativo.

² El proceso fue signado con el No. 09501-2016-00468.

³ El Tribunal sostuvo que *“La administración en sus actos administrativos no ha identificado cuáles han sido las importaciones de terceros (o del mismo importador) aplicadas como comparables; en suma, no ha justificado aunque sea en forma elemental haber cumplido el artículo 41 de la Resolución 1684 que contiene el Reglamento Comunitario de la Decisión No. 571 de la Comunidad Andina, que permita al menos establecer si los comparables aplicados por la administración aduanera pueden ser considerados como tales, esto es, de mercancías similares vendidas al mismo nivel comercial y sustancialmente en las mismas cantidades que las mercancías objeto de la valoración, es decir, se ha violentado el procedimiento establecido en la norma comunitaria, que obsta en el derecho de defensa (pues el actor no puede verificar si el comparable cumplía las condiciones establecidas en la normativa comunitaria)(...)”*.

3. El 09 de marzo de 2017 el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador interpuso recurso de casación en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital, el cual mediante auto de 13 de marzo de 2017 determinó que el recurso fue presentado dentro del término previsto legalmente y lo remitió a la Corte Nacional de Justicia.
4. El conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, con auto de 11 de abril de 2017, resolvió la inadmisibilidad del recurso interpuesto, por incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 267 del COGEP⁴.
5. El 09 de mayo de 2017, el Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en adelante la “entidad accionante”, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 11 de abril de 2017 dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda presentada con auto de 19 de junio de 2017, siendo signado el caso con el No. 1077-17-EP; su sustanciación le correspondió a la anterior jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
7. El 05 de febrero de 2019, los actuales jueces de la Corte Constitucional, se posesionaron en sus cargos; y, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo de rigor, siendo asignado el caso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien mediante providencia de 12 de agosto de 2021, avocó conocimiento del caso, requirió al conjuer nacional el informe motivado y dispuso su notificación a los involucrados.
8. En el expediente consta el oficio ingresado el 17 de agosto de 2021 por los actuales jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

II. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución; y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

⁴ Código Orgánico General de Procesos: “Art. 267.- *Fundamentación. El escrito de interposición del recurso de casación, deberá determinar fundamentada y obligatoriamente lo siguiente:*

1. Indicación de la sentencia o auto recurrido con individualización de la o del juzgador que dictó la resolución impugnada, del proceso en que se expidió, de las partes procesales y de la fecha en que se perfeccionó la notificación con la sentencia o auto impugnado o con el auto que evacuó la solicitud de aclaración o ampliación”.

III. Alegaciones de las partes

3.1. De la entidad accionante

10. La entidad accionante alega que la decisión impugnada vulnera la tutela judicial efectiva, el debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas, de la defensa, motivación y el derecho a recurrir, conforme a lo previsto en los artículos 75⁵, 76 numerales 1 y 7, literales a), l) y m) de la Constitución de la República, respectivamente. Además, en su demanda, sostiene que el congreso nacional vulneró el principio contenido en el artículo 169 de la Constitución de la República.
11. Menciona que *“Al inadmitir el Recurso de Casación, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, violentaron (sic) el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, al quebrantar el derecho de la institución del sector público SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR, de que se aplique la norma del artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos (...)”*; señala que *“(...) no se explica la pertinencia de la aplicación del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos, al escrito que contiene el recurso. El escrito reúne los requisitos de dicha norma legal (...)”*.
12. Además, sostiene que *“(...) la Corte Nacional de Justicia, inadmite el recurso planteado debido a que a criterio de este órgano jurisdiccional no se ha identificado correctamente la sentencia ante la cual se plantea este recurso, sin embargo de manera contradictoria la misma Corte en el auto de fecha 11 de abril de 2017 las 11h01, en su numeral 3.4.1 (sic) identifica plenamente la sentencia impugnada (...)”*.
13. Agrega al respecto que *“(...) al analizar el recurso extraordinario de casación planteado, podemos determinar que únicamente ha sucedido un lapsus calami al momento de la redacción del numeral I del escrito de impugnación, misma que no ha impedido la plena identificación de la sentencia materia del recurso, puesto (sic) al analizarlo profundamente podemos determinar que a lo largo de la redacción del recurso impuesto se encuentra definido claramente; y al punto que la misma Corte Nacional la ha podido identificar y así la ha expuesto dentro del auto violatorio de derechos. Denegando la admisión de este recurso extraordinario únicamente basándose en la fecha en que ha sido expuesta en el numeral I, a pesar que el mismo Congreso de la sala de la Corte Nacional lo ha identificado plena y claramente”*.
14. Reitera *“A pesar que la Constitución en su art. 169, establece con claridad meridiana que: ‘No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades’. Y este principio es aquel que se ha violentado a lo largo del auto de fecha 11 de abril del 2011 (sic) emitido por la Sala de la Corte Nacional de Justicia, puesto que a pesar de la existencia de este lapsus calami, la sala una vez identificada la sentencia debió realizar un análisis del fondo del asunto y no únicamente inadmitir dicho recurso por*

⁵ Respecto de este derecho, se observa que la entidad accionante cita el artículo 75 de la Constitución de la República en una parte de la demanda y dentro de la pretensión; no obstante, no incluye una carga argumentativa respecto de su presunta vulneración.

el cometimiento de este lapsus que como podemos observar, no generó confusión alguna sobre la sala mientras realizaba el análisis denegando el acceso a la justicia al accionante, por solo una formalidad que como podemos verificar no habría acarreado imposibilidad alguna”.

15. Su pretensión es que este Organismo acepte la acción planteada, declare la vulneración de los derechos que ha individualizado en su demanda y disponga que se proceda a sustanciar el recurso de casación interpuesto.

3.2. Posición de la autoridad jurisdiccional accionada

16. En el expediente constitucional consta el oficio remitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, la cual indica que el doctor Juan Montero Chávez, actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia; y además señala que, el congreso nacional “ (...) *ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria.*”.

IV. Análisis del caso

17. Este Organismo de forma reiterada ha indicado que los problemas jurídicos para abordar el análisis constitucional en una sentencia de acción extraordinaria de protección, surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes; así, considerando en este caso, los propios argumentos esgrimidos por la entidad accionante, se plantea efectuar el análisis a través de la presunta vulneración del debido proceso en la garantía de la defensa y del derecho a recurrir, en relación con el principio previsto en el artículo 169 de la Constitución de la República; toda vez que, pese a que se citan varios derechos conforme consta en el párrafo 10 *ut supra*, el argumento central se relaciona a que la vulneración habría ocurrido por cuanto el congreso nacional inadmitió el recurso de casación por incumplimiento de los requisitos formales previstos en la ley, por un error en el que habría incurrido al interponer el recurso, por tanto, este Organismo considera pertinente analizar dichas alegaciones a la luz de dichos derechos y respecto de la presunta inobservancia del artículo 169 de la Constitución.
18. En tal virtud, se formula el siguiente problema jurídico: ¿el auto de 11 de abril de 2017 emitido por el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia incurre en violación del debido proceso en la garantía de la defensa y del derecho a recurrir, de acuerdo a lo recogido en el artículo 76 numeral 7, literales a) y m) de la Carta Constitucional, en conexión con el principio consistente en no sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades previsto en el artículo

169 de la Constitución de la República? En este sentido, se efectúa el siguiente examen:

19. La Constitución establece: “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: (...) a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento” (...) m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos*”.
20. Al respecto, este Organismo se ha pronunciado señalando que para verificar la violación del debido proceso en la garantía de la defensa se debe determinar “(...) *si el accionante fue dejado en indefensión como sujeto procesal. Esto es, que se le haya impedido comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; o, que pese a haber comparecido, no haya contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente que, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no haya tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como por ejemplo presentar pruebas, impugnar una resolución, etc. (...)*”⁶ (Énfasis añadido).
21. En tanto que, el derecho a recurrir ha sido concebido como una garantía del debido proceso, que faculta a las partes y sujetos procesales a interponer los recursos que la ley concede en contra de las decisiones judiciales, entendido como un canal y cauce para examinar las resoluciones jurisdiccionales, ya sea por el propio juez ad-quo o el juzgador ad-quem, prerrogativa que es de configuración legal⁷; así, este derecho “(...) *garantiza a las partes procesales el acceso a un control de las decisiones judiciales por parte de tribunales de justicia superiores. En el ámbito jurisdiccional, este derecho posee una naturaleza estrictamente procesal y se orienta a corregir posibles equivocaciones del juez que causan gravamen o perjuicio*”⁸ (Énfasis agregado).
22. En el caso que nos ocupa, el congreso nacional resolvió inadmitir el recurso de casación interpuesto por la entidad accionante por incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos⁹ “[a]l no haberse

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1391-14-EP/20, párrafo 14.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia 720-13-EP/19, párrafo 25.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia 2004-13-EP/19, párrafo 45.

⁹ Código Orgánico General de Procesos “Art. 267.- *Fundamentación. El escrito de interposición del recurso de casación, deberá determinar fundamentada y obligatoriamente lo siguiente:*

1. Indicación de la sentencia o auto recurrido con individualización de la o del juzgador que dictó la resolución impugnada, del proceso en que se expidió, de las partes procesales y de la fecha en que se perfeccionó la notificación con la sentencia o auto impugnado o con el auto que evacuó la solicitud de aclaración o ampliación.

2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido.

3. La determinación de las causales en que se funda.

determinado en forma clara, precisa y concreta la ‘indicación de la sentencia recurrida’, en cuanto a la fecha en que fue expedida y ‘la fecha en que se perfeccionó la notificación con la sentencia’ (...). Por su parte, la entidad accionante alega que el conjuerz inadmite el recurso planteado debido a que a criterio de la autoridad jurisdiccional accionada no se identificó correctamente la sentencia ante la cual se interpone el recurso de casación, afirmando que “(...) de manera contradictoria la misma Corte en el auto de fecha 11 de abril de 2017 las 11h01, en su numeral 3.4.1 (sic) identifica plenamente la sentencia impugnada (...)”.

23. De la revisión de la decisión impugnada, se observa que el conjuerz, al analizar la oportunidad del recurso, estableció que: ***“La sentencia recurrida en casación, es dictada el martes 21 de febrero de 2017, las 15h56, notificado el miércoles 22 de febrero del presente año, y el recurso de casación es interpuesto el jueves 09 de marzo de 2017, se establece que se lo ha presentado dentro del término de diez días posteriores a la ejecutoria del auto interlocutorio materia del recurso, con lo que se da cumplimiento a lo dispuesto en el último inciso del art. 266 del Código Orgánico General de Procesos”*** (Énfasis agregado).
24. Así mismo, al analizar el cumplimiento de los requisitos formales conforme lo exige el artículo 267 del COGEP, el conjuerz estableció que: ***“3.4.1. En el recurso objeto del análisis, el recurrente identifica a las partes litigantes, singulariza el número de proceso, pero respecto a la fecha en que se expidió la sentencia materia del recurso esta no es la correcta, puesto que el casacionista afirma en primera instancia que el recurso de casación se lo interpone ‘(...) de la sentencia de 22 de febrero del 2017, notificada el mismo día’, para en el considerando I sostener que: ‘El presente recurso de casación lo interpongo en contra de la sentencia de fecha 15 de febrero del 2017, notificada el mismo día...’. De la revisión del expediente se puede establecer que la sentencia dictada dentro del proceso No. 09501-2016-00468, es emitida el día martes 21 de febrero del 2017, las 15h56, notificada el día miércoles 22 de febrero de 2017, más (sic) no es dictada el 22 de febrero de 2017, peor el 15 de febrero de 2017, y notificadas en las mismas fechas, como hace constar el recurrente; con ello se incumple lo dispuesto en el numeral 1 del art. 267 del COGEP”*** (Énfasis agregado).
25. De las citas que se han incluido, se colige que en efecto, el conjuerz señala el error en el que incurre la entidad accionante al interponer el recurso de casación pero a su vez, identifica plenamente cuál es la sentencia recurrida y la fecha de su notificación.
26. Ahora bien, es pertinente además verificar las piezas procesales del expediente del caso; así de su revisión, se observa que el 09 de marzo de 2017, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2, con sede en Guayaquil, dentro del proceso signado con el No. 09501-2016-00468. La entidad recurrente en el escrito del recurso de casación textualmente indica que ***“(...) interpongo el presente***

4. La exposición de los motivos concretos en que se fundamenta el recurso señalado de manera clara” (Énfasis agregado)

*RECURSO DE CASACIÓN ante la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil, de la sentencia de fecha 22 de febrero de 2017, notificada el mismo día” y señala que “El presente recurso de casación lo propongo en contra de la sentencia de fecha 15 de febrero de 2017, notificada el mismo día, dictada por los señores Jueces Fernando Antonio Cohn Zurita, (sic) Diego Oswaldo Maldonado Ramírez y José Luis Loor Vivas, miembros de la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil, dentro del juicio de impugnación No. 09501-2016-00468, seguido por la señora Mariuxi Bravo Montesdeoca P.D.Q.R. de la importadora HEMA S.A. HEMASA, en contra del Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (...)”*¹⁰ (Énfasis agregado).

27. De la transcripción del recurso, se observa que en efecto la entidad recurrente comete un error al identificar la sentencia que recurre, siendo claro que se trata de un lapsus calami, pues sí identifica que corresponde a la sentencia emitida dentro del proceso No. 09501-2016-00468; e, incluso menciona a los jueces del Tribunal Distrital que emitieron dicha sentencia, a la compañía actora del proceso contencioso tributario y a la entidad demandada. Así también, los fundamentos que constan en el escrito del recurso de casación, se refieren al objeto de la controversia del proceso contencioso tributario, el cual en este caso, radicó en determinar si la rectificación de tributos No. JRPA-2016-0064-D001 emitida en contra de la empresa aplicó correctamente el tercer método de valoración conforme a las normas comunitarias de valoración.
28. De manera adicional, si bien la sentencia se emitió el 21 de febrero de 2017, de la razón de notificación del Secretario del Tribunal, se desprende que esta decisión fue notificada y, por tanto, recibida por la entidad demandada el “22 de febrero de 2017”, fecha que coincide con la que el SENAE menciona en el recurso de casación y que era un dato que le permitía al congreso nacional individualizar qué sentencia se estaba recurriendo, muy a pesar del error que cometió la entidad al mencionar como fecha de la sentencia al “15 de febrero de 2017”.
29. Ante esta actuación, este Organismo considera que el lapsus calami de la entidad accionante no era motivo suficiente para que el congreso concluya sin más que el recurrente no cumple con el requisito formal previsto en el numeral 1 del artículo 267 de COGEP; peor aún si el propio congreso en el auto impugnado identifica la sentencia recurrida al hacer el análisis de oportunidad y al hacer una verificación del expediente, como él mismo lo menciona.
30. En el presente caso, además se advierte que la única razón por la que el congreso resolvió la inadmisibilidad del recurso de casación es el supuesto incumplimiento del requisito de la “[i]ndicación de la sentencia o auto recurrido (...)”, pues no continuó con el análisis formal de las causales que la entidad recurrente planteó en su recurso.

¹⁰ Fs. 284 a 295.

31. No es menos cierto que el recurso de casación es un recurso extraordinario, estricto, formal, riguroso, que opera por las causales taxativas, por ello ha sido establecido como el medio de impugnación de corrección jurídica en el ámbito de la legalidad¹¹; que requiere a su vez el cumplimiento obligatorio de los requisitos y condiciones establecidos en las disposiciones pertinentes del Código Orgánico General de Procesos que regulan la fase de admisibilidad¹², para que en caso de superarse esta fase, el recurrente pueda recibir - en fase de sustanciación - una sentencia que se pronuncie sobre el fondo del recurso; no obstante, en el presente caso se advierte que el conjuer actuó con un formalismo desproporcionado, sin considerar que la Constitución de la República en su artículo 169¹³ establece de forma puntual que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades, situación que ha ocurrido en este caso.
32. Este Organismo justamente ha determinado que “(...) *un lapsus calami o error en la escritura es un acto cometido por una persona de manera involuntaria o sin conciencia plena de la acción de que se trate*(...)”¹⁴; y que, una autoridad jurisdiccional cuando un sujeto procesal haga uso de un mecanismo reconocido en el ordenamiento jurídico, para hacer efectiva la realización de la justicia, deberá “(...) *evitar incurrir en actuaciones extremadamente formalistas, que de alguna manera dificulten el ejercicio material de los derechos constitucionales*”¹⁵; por tal razón, el error en la fecha de la sentencia que se recurre no constituye una razón suficiente para inadmitir el recurso de casación menos si la misma es plenamente identificable¹⁶.
33. De todo lo expuesto, con la emisión del auto impugnado no se permitió a la entidad accionante ejercer su derecho a la defensa pues un error en el escrito derivó en que el recurso de casación sea inadmitido por falta de uno de los requisitos formales, a pesar de que este error podía ser subsanado, impidiendo de esta manera el análisis de los otros requisitos formales cuya verificación estaba a cargo del conjuer nacional y sacrificando así la consecución de este derecho, con la única finalidad de salvaguardar meras formalidades¹⁷; así también, se vulneró su derecho a recurrir al inadmitir el recurso con un argumento ilegítimo y contradictorio, considerando que el conjuer en el mismo auto impugnado identificó la sentencia recurrida, lo que afectó los intereses de la entidad accionante al limitar el acceso al recurso de casación, siendo que este es el único recurso vertical en procesos contenciosos tributarios, restringiendo así el ejercicio de este derecho por un formalismo jurídico que podía ser solventado.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N° 003-19-DOP-CC/19, párrafo 169.

¹² Código Orgánico General de Procesos, artículos 266, 267, 268, 270 y 277.

¹³ Constitución de la República: “Art. 169.- *El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*”.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 20-09-SEP-CC, dictada dentro del Caso 0038-09-EP.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 159-16-EP/21, párrafo 38.

¹⁶ Criterio similar ha sido sostenido por este Organismo en la Sentencia 1822-13-EP/19, párrafo 31; y, en la Sentencia No. 2777-16-EP/21, párrafo 42.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1822-13-EP/19, párrafo 33.

34. Adicionalmente, el conjuez nacional inobservó su obligación de verificar que el cumplimiento de formalidades no sacrifique la justicia, tal como prescribe el artículo 169 de la Constitución de la República.

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 acción extraordinaria de protección planteada.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la defensa y el derecho a recurrir, de acuerdo a lo previsto en el artículo 76, numeral 7, literales a) y m) de la Constitución de la República, en conexión con el artículo 169.
3. Dejar sin efecto el auto impugnado.
4. Disponer que, después del sorteo correspondiente, otro conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, conozca y se pronuncie sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.
5. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS
HERNAN BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.22 12:31:37 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 1077-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1383-17-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 15 de septiembre de 2021

CASO No. 1383-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza si una sentencia de segunda instancia que rechaza el recurso de apelación en el marco de una acción de protección vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y si corresponde realizar un análisis de mérito. Una vez analizada la decisión impugnada se concluye que no existió vulneración y, por tanto, no corresponde el exámen de mérito. Se desestima la acción.

I. Antecedentes

1. El 28 de marzo de 2016, el señor Franklin Chicaiza Pinenla presentó acción de protección en contra de la Comandancia General de la Policía, el Ministerio del Interior y en contra de los vocales integrantes del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional de la Subzona de Los Ríos No. 12, impugnando la resolución dictada por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional por la cual se dispuso su baja de las filas policiales y ratificada por el Consejo de Clases y Policías¹, en tal virtud alegó la violación de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al trabajo y al debido proceso en las garantías a la defensa y motivación².
2. Mediante sentencia de 06 de abril de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Babahoyo declaró improcedente la acción. En contra de esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 11 de abril de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos rechazó el recurso de apelación y, en consecuencia, confirmó la sentencia subida en grado.

¹ El accionante fue dado de baja de las filas policiales por haber incurrido en la falta disciplinaria que tipifica y sanciona el artículo 60 numeral 15 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional: “*El servidor policial que omita información al superior en la comisión de una infracción, habiendo sido partícipe o no de el (sic), que comprometa la responsabilidad del Estado, afecte bien jurídico protegido, o ponga en serio peligro el prestigio y la moral institucional generando en su contra detención en flagrancia, formulación de cargos o inicio de instrucción fiscal*”. Su aplicación tuvo como fundamento la privación de libertad del accionante por una orden judicial dictada por el juez Multicompetente del cantón Vinces, en el marco de una investigación por el delito de estafa seguida en contra del accionante por haber entregado tres cheques a nombre de un tercero, con firmas inconformes y con una cuenta cerrada a favor del agricultor Arturo Benjamín Vera Arévalo, por concepto de pago por la venta de sandías.

² La causa fue signada con el número 12201-2016-00380.

4. El 24 de mayo de 2017, el señor Franklin Chicaiza Pinenla presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de abril de 2017 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.
5. El 01 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa bajo el No. **1383-17-EP**.
6. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional. Debido al sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 17 de agosto de 2021, avocó conocimiento de la misma, dispuso la notificación a las partes y ordenó al órgano jurisdiccional que emitió el acto impugnado que presente su informe de descargo.
7. Pese a haber sido notificados, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos no remitieron el informe ordenado.

II. Competencia de la Corte Constitucional

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

III. Decisión Impugnada

9. La decisión impugnada por el accionante es la sentencia de 11 de abril de 2017 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.

IV. Pretensión y argumentos de las partes

1. Fundamentos y pretensión del accionante

10. El accionante considera que la decisión impugnada vulnera sus derechos al debido proceso en las garantías de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley, a ser juzgado por un juez competente e imparcial y a la motivación, previstos en el artículo 76, numerales 3 y 7 literales k) y l) de la Constitución de la República, respectivamente. Así mismo, alega la inobservancia de la jurisprudencia vinculante No. 085-12-SEP-CC.
11. En cuanto a la presunta vulneración a la garantía de la motivación, señala que la sentencia impugnada no cumple con los requisitos de la razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Para sustentar dicha afirmación, sostiene que los jueces accionados *“sin entrar a valorar las vulneraciones a derechos constitucionales alegadas, dispusieron que el accionante recurra a la vía judicial adecuada para demandar tal reparación, y finalmente rechazaron la acción de protección”*.

12. Respecto a la presunta vulneración a la garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley, sostiene que *“al iniciar la audiencia del Tribunal de Disciplina, no me hicieron saber cuál es la falta disciplinaria por la cual me iban a juzgar, no se me hizo saber en qué artículo estaban tipificadas y sancionadas dichas faltas disciplinarias, para yo poderme defender”*.

13. En cuanto a la garantía de ser juzgado por un juez competente sostiene:

[...] el suscrito se encontraba de vacaciones, desde el 02 de septiembre del 2014 hasta el 02 de octubre del mismo año, como así consta del expediente del Tribunal de Disciplina. En otras palabras, el compareciente no estaba en actos de servicio y si me vi inmerso -no en un delito porque el tribunal de alzada confirmó mi inocencia- en un hecho lícito y neutral de manejar un vehículo, por mi condición que me encontraba de vacaciones, no estaba sujeto a fuero policial, sino a fuero civil.

14. En lo que respecta a la inobservancia de la sentencia No. 085-12-SEP-CC³, el accionante cita un extracto del precedente y concluye que la decisión impugnada *“ha sostenido que la vía ordinaria no es adecuada ni eficaz para reclamar y asegurar la protección efectiva de los derechos constitucionales”*.

15. Finalmente, el accionante solicita a esta Corte que se declare la vulneración de los derechos alegados, deje sin efecto la decisión impugnada y sean otros jueces los que resuelvan el recurso de apelación.

2. De la parte accionada

16. Pese a haber sido notificados mediante auto de 17 de agosto de 2021, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos no remitieron el informe de descargo ordenado.

V. Análisis Constitucional

17. El accionante argumenta la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley y a ser juzgado por un juez competente e imparcial respecto a los hechos que dieron origen al proceso y no en relación con la labor jurisdiccional de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos en la sustanciación de la acción de protección.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 085-12-SEP-CC: *"No cabe argumentar razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales, pues este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, ya que el objetivo de las garantías es la tutela de los derechos constitucionales"*.

18. El analizar dichas alegaciones implicaría realizar un examen de mérito del caso. Al respecto, esta Corte ha determinado que de manera excepcional, en una acción extraordinaria de protección, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el marco de garantías jurisdiccionales, previa verificación de que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, entre otros requisitos⁴. En tal sentido, corresponde a este Organismo en primer lugar verificar si encuentra vulneración respecto de los otros cargos que no se mencionan en el párrafo precedente.
19. En cuanto al cargo de la inobservancia del precedente No. 085-12-SEP-CC, esta Corte ha sostenido que cuando la demanda se base en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado, debe reunir los elementos mínimos necesarios para un argumento claro (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, debe incluirse los siguiente elementos: i. la identificación de la regla de precedente y ii. la exposición de por qué la regla del precedente es aplicable al caso⁵.
20. Conforme el párrafo 14 *supra*, si bien el accionante identifica la regla del precedente, no realiza una exposición clara de por qué es aplicable a su caso, de manera que se evidencie una analogía fáctica con el precedente, así como tampoco ofrece argumentos de por qué la alegada inobservancia produjo de manera directa e inmediata la vulneración de derechos constitucionales. En consecuencia, se descarta el análisis del referido cargo.
21. En tal virtud, esta Corte circunscribe su análisis a la presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación y, eventualmente, si corresponde realizar un análisis de mérito. Al respecto, realiza las siguientes consideraciones:

¿La sentencia dictada por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos de 11 de abril de 2017 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

22. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal 1) puntualiza que “*no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”; en este sentido, esta Corte ha señalado que, lo que corresponde es determinar si la decisión cumple, entre otros, con los siguientes elementos que componen esta garantía i) enunciación en la sentencia de las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron; ii) explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) si la decisión proviene de garantías jurisdiccionales, se deberá efectuar un análisis para verificar la real existencia o no de vulneración a los derechos alegados en instancia⁶, y si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1943-15-EP/21.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 985-12-EP/20.

índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto⁷.

23. Es necesario precisar que a través de la acción extraordinaria de protección este Organismo no se convierte en un tribunal de alzada, sino que su ámbito de acción se circunscribe a verificar si la decisión impugnada vulnera derechos constitucionales. Así mismo, la garantía de la motivación no incluye la verificación al acierto o corrección jurídica de las resoluciones judiciales; por el contrario, le corresponde a la Corte verificar la concurrencia de los elementos para considerar que una decisión está motivada según los parámetros que exige la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte.
24. Ahora bien, conforme se desprende del párrafo 11 *supra*, el accionante fundamenta, principalmente, la vulneración a la garantía de la motivación debido a que los jueces accionados no habrían analizado la vulneración de los derechos alegados y como consecuencia dispusieron que la vía judicial era la adecuada para demandar la reparación de derechos.
25. En tal sentido, le corresponde verificar a esta Corte si la decisión judicial impugnada cumple el tercer requisito establecido en el párrafo 22 *supra*, esto es, la verificación de, si en efecto, se realizó un análisis respecto a la real existencia o no de vulneración a los derechos alegados en instancia.
26. La sentencia impugnada se encuentra conformada por ocho acápites; a partir del acápite “OCTAVO.- *RATIO DECIDENDI*.-”, el mismo que se encuentra conformado por 7 numerales, los jueces accionados delimitan el marco fáctico y problema jurídico de la causa, concretamente en el numeral 3, en la resolución por la cual se dispuso la baja del accionante de las filas policiales, dictada por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional de la Sub-Zona Los Ríos No. 12 y ratificado por el Consejo de Clases y Policías.
27. Así, los numerales 6.2 al 6.7 los jueces accionados realizan el análisis de la violación de derechos del siguiente modo:

[...] 6.2) El Señor Sargento Segundo Franklin Chicaiza Pinenla, ha sido aprehendido el 31 de enero del 2015, y llevado al CDP de la ciudad de Guayaquil, a órdenes del Juez de la Unidad Judicial Multicompetente de Vinces. 6.3) Estando privado de su libertad, se dispone a la Unidad de Asuntos Internos de la Sub-Zona de Los Ríos N° 12, que investigue el caso (esto, el 3 de febrero del 2015), y dicha Unidad lo notifica para que se defienda; entonces, estando el Sargento Segundo de Policía Franklin Chicaiza Pinenla, privado de su libertad, lo notifican con la investigación de Asuntos Internos y luego para la instauración de un Tribunal de Disciplina en el que luego de la audiencia, lo destituyen del cargo; aclarándose que, desde que fue notificado, hizo uso de su derecho constitucional a la defensa, de procurarse pruebas de descargo de la acción u omisión que se le estaba imputando; y sobretodo, pudo hacer uso de su derecho constitucional a la tutela judicial

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19.

efectiva, y a las garantías básicas del debido proceso, puesto que privado de su libertad como estaba, estaba asistido por su Defensa Técnica en el Tribunal de Disciplina que le fuera instaurado, tanto es así que rindió versión, pidió se reciban testimonios, y acompañó prueba documental; 6.4) Estando privado de su libertad durante más de un año, un Tribunal de Justicia, esto es, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, determina que su ESTADO DE INOCENCIA SE HA MANTENIDO INTACTO.- Desde que recuperó su libertad, se abrió y le quedó expedita la vía Contencioso-Administrativa para hacer valer su derecho a ser reincorporado a las Filas Policiales, y aparentemente NO LO HIZO ASÍ; 6.7) Por otro lado, la Sala también advierte que, el Señor Sargento Segundo Franklin Chicaiza Pinenla, mientras estuvo privado de su libertad, al no tener sentencia ejecutoriada firme, gozaba de su derecho constitucional a la inocencia, no tenía menos cabados (sic) sus derechos y no se encontraba en interdicción; por lo que, paralelamente pudo haber hecho uso de su derecho a accionar por la Vía judicial correspondiente.

28. En tal sentido, concluyen en la decisión que no se ha justificado el cumplimiento de los tres requisitos de procedencia de la acción de protección: 1. Vulneración de derechos constitucionales, 2. Que el acto emane de autoridad pública y 3. “*El daño grave que se le ocasionó al legitimado activo, con la sanción impuesta, pues para esta Sala NO HAY DAÑO GRAVE QUE LE HAYA SIDO IRROGADO*”.

29. Posteriormente, constan citas de jurisprudencia⁸ y textos doctrinales respecto de la naturaleza de la acción de protección, para finalmente concluir que:

[...] por las consideraciones expuestas, conforme al análisis efectuado, y no habiéndose verificado que se han violado derechos constitucionales referentes al derecho al trabajo, al debido proceso y a la seguridad jurídica del legitimado activo (...) CONFIRMA, en todas sus partes la sentencia venida en grado, en apelación.

30. En tal sentido, esta Corte verifica que la sentencia impugnada sí tiene un pronunciamiento y análisis respecto de la violación de derechos alegados, llegando a la conclusión de que no existió vulneración de derechos constitucionales y, consecuentemente, determinó las vías judiciales ordinarias por las cuales se podría resolver el conflicto.

31. Más allá del análisis realizado, es necesario precisar que el acierto o no de la referida conclusión a la que llegaron los jueces accionados y su respectiva fundamentación trasciende del ámbito de la garantía de la motivación, pues a la Corte Constitucional, únicamente, le corresponde verificar el cumplimiento de parámetros mínimos que establece la Constitución para considerar que una decisión está debidamente motivada⁹.

32. En tal virtud, esta Corte concluye que no existió vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada.

⁸ Sentencias de la Corte Constitucional números 001-10-JPO-CC, 53-11-SEP-CC, 54-11-SEP-CC, 019-12-SEP-CC, 157-12-SEP-CC.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 2096-14-EP/20 y 1903-13-EP/20.

¿Corresponde realizar un análisis de mérito en la presente causa?

- 33.** Una vez que se ha determinado que la sentencia impugnada no vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, no se ha cumplido el requisito de que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio para la procedencia del análisis de mérito. En tal sentido, se descarta la posibilidad de analizar la causa de origen.

VI. Decisión

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

- 1. Desestimar** la Acción Extraordinaria de Protección propuesta.
- 2.** Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.22
12:32:03 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 1383-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 30-16-IN /21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

CASO No. 30-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1, 2, 16, 18 y 19 de la Ordenanza que regula el uso del suelo con la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas de telefonía celular, de televisión y energía eléctrica en el cantón Sozoranga, publicada en el Registro Oficial No. 236 de 15 de julio de 2010. La Corte resuelve aceptar parcialmente la acción.

I. Antecedentes Procesales

1. El 29 de abril de 2016, Andrés Donoso Echanique, en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S.A., presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 16, 18 y 19 de la Ordenanza que regula el uso del suelo con la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas de telefonía celular, de televisión y energía eléctrica en el cantón Sozoranga, publicada en el Registro Oficial No. 236 de 15 de julio de 2010.
2. El 16 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa. En dicho auto, además, se dispuso correr traslado al representante del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Sozoranga y al procurador general del Estado para que defiendan o impugnen la constitucionalidad de las normas demandadas. Dicha decisión omitió pronunciarse sobre la solicitud de suspensión provisional de las normas demandadas.
3. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 31 de agosto de 2016, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, de la revisión del expediente no consta que haya avocado conocimiento.
4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 17 de agosto de 2021.

II. Normas impugnadas de la Ordenanza

5. Las normas impugnadas y referidas en el párrafo 1 de este fallo, establecen lo siguiente:

Art. 1.- OBJETO Y AMBITO DE APLICACION.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada de telefonía celular, de televisión, de energía eléctrica y otros en el territorio del cantón Sozoranga, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo y reducción del impacto ambiental, sujeto a las determinaciones de leyes, ordenanzas y demás normativa vigente, relativas al ordenamiento urbano, rural y ambiental del cantón.

Art. 2.- DEFINICIONES.- Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:

Estación radioeléctrica: Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores y receptores, incluyendo las instalaciones accesorias necesarias para asegurar la prestación del Servicio Móvil Avanzado.

Implantación: Ubicación, fijación, colocación o inserción de estructuras de soporte de las radio bases y antenas del servicio móvil avanzado sobre un terreno o edificación determinada. [...]

Telecomunicaciones: Toda transmisión, emisión recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medios ópticos otros medios electromagnéticos.

Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la Ley Especial de Telecomunicaciones, del Reglamento General a la Ley y normativa secundaria emitida por el CONATEL.

Art. 16.- PERMISO MUNICIPAL DE IMPLANTACION.- Los propietarios deberán contar con permiso de implantación de cada una de sus infraestructuras fijas de soporte de antenas e infraestructuras relacionadas, existentes y nuevas, emitido por el I. Municipio de Sozoranga. Para obtener el permiso de implantación se presentará en la Unidad de Medio Ambiente, una solicitud, en papel valorado de la institución, acompañando los siguientes documentos:

- a) Copia del recibo de pago del impuesto predial del año en curso, del predio en que se efectuará la implantación;*
- b) Permiso del propietario del inmueble donde se levantarán las antenas;*
- c) Documentos personales, si es persona natural. Si son personas jurídicas, las escrituras de constitución y la resolución de constitución;*
- d) Copia del título habilitante (autorización del uso de frecuencia y/o registro de la estación), emitido por el órgano gubernamental correspondiente;*
- e) Autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil, en los casos que sean necesarios;*
- f) Licencia ambiental emitida por la autoridad correspondiente;*
- g) Informe favorable de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente;*

- h) Certificación de vigencia de la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros, durante el período de vigencia del permiso de implantación de cada antena;*
- i) Informe de línea de fábrica, cuando sea el caso;*
- j) Aprobación de planos. Si la construcción es mayor a 40 m², plano de la implantación de las instalaciones, características generales y de mimetización;*
- k) Plano de ubicación de la estación radioeléctrica con coordenadas geográficas;*
- l) Informe técnico de un ingeniero civil, que garantice la estabilidad sismo resistente de las estructuras de soporte y que las instalaciones no afectarán las estructuras de la edificación existente; y,*
- m) Señalar domicilio dentro de la jurisdicción del cantón Sozoranga, para notificaciones.*

Cumplidos todos los requisitos, la Unidad Administrativa Municipal correspondiente tramitará el permiso de implantación de la estructura existente y/o nueva.

El término para sustanciar el trámite de otorgamiento del permiso será de treinta días laborables, contados a partir de la entrega de toda la documentación establecida en la presente ordenanza.

El permiso de implantación de elementos, equipos o infraestructura se sujetará al derecho de prelación, esto es, la primera operadora que solicite el permiso y haya entregado toda la documentación establecida en la presente ordenanza será la primera en ser atendida.

El permiso de implantación tendrá una vigencia de un año con carácter renovable y revocable.

El plazo para la implantación de la estructura fija de soporte será de un año, contado desde la fecha de emisión del permiso de implantación. Superado este plazo, el permiso será revocado y el propietario deberá iniciar el proceso nuevamente.

Una vez que se encuentre en funcionamiento la estación, el prestador del servicio solicitará por escrito al órgano gubernamental competente, la realización de la medición y posterior entrega del informe técnico de emisiones de radiación no ionizante y deberá presentar una copia a la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, dentro de los diez días laborables de emitido el informe para que forme parte del expediente de la concesionaria.

Art. 18.- VALORACION DEL PERMISO DE IMPLANTACION.- *El permiso de implantación será individual para cada estación y tendrá un valor de veinte (20) remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general.*

Art. 19.- RENOVACION.- *La renovación del permiso de implantación se deberá gestionar dos meses antes de la fecha de finalización de la vigencia del mismo y tendrá la duración de un año calendario, presentando los siguientes documentos actualizados:*

- a) Permiso de implantación vigente;*

b) Pronunciamiento favorable del órgano gubernamental correspondiente, emitido sobre la base del informe técnico establecido en el Reglamento de protección de emisiones de RNI;

c) Certificación de haber difundido a la comunidad, en un plazo máximo de 60 días contados desde la recepción del informe, los resultados del informe técnico de inspección de emisiones de radiación no ionizante emitido por la SUPERTEL, conforme a lo establecido en el Reglamento de protección de emisiones de RNI;

d) Licencia ambiental emitida por la autoridad correspondiente;

e) Pronunciamiento favorable emitido por la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, que informe que implantación ha adoptado las medidas de proporción, camuflaje y mimetización;

f) Autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil, de ser el caso; y

g) Certificación de que la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros está vigente.

El monto de renovación será de diez (10) remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general.

III. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

6. La parte accionante pretende que mediante esta acción se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 16, 18 y 19 de la Ordenanza que regula el uso del suelo con la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas de telefonía celular, de televisión y energía eléctrica en el cantón Sozoranga (“la Ordenanza”).
7. En primer lugar, indica que *“en conexión con los principios de legalidad y coordinación (art. 226 de la Constitución), los artículos 261 numeral 10, 313 y 408 ibídem establecen de, que el espectro radioeléctrico es de propiedad inalienable del Estado, lo incluyen entre los sectores estratégicos y confieren al Gobierno central competencias exclusivas en la materia”*.
8. Señala que las normas impugnadas han *“violado los límites que le imponen los arts. 261, numeral 10 y 226, de la Constitución”*. Así, alega que *“[e]l objeto de la Ordenanza, descrito en su art. 1 como la regulación, control y sanción de la implantación de estructuras fijas relacionada a la telefonía celular, entre otros, en el cantón Sozoranga, comprende aspectos confiados constitucionalmente a la competencia privativa del Gobierno Central”*.
9. El accionante transcribe un extracto de la consulta realizada a la Procuraduría General del Estado respecto de la competencia de los municipios para regular los

aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico, a esto, reitera el régimen infraconstitucional de competencias del Gobierno Central sobre las telecomunicaciones y concluye que los GADS carecen de competencia para regular la materia.

10. A continuación, manifiesta que *“el art. 2 de la Ordenanza ha sobrepasado, también los límites de las competencias confiadas constitucional y legalmente a la Municipalidad al incluir definiciones distintas a aquellas provistas previamente por normas de rango legal en el ámbito de las telecomunicaciones (una materia asignada privativamente al Gobierno Central). Pese a la vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, publicada en el tercer suplemento del R. O. No 439, del 18 de febrero de 2015, la Municipalidad no se ha encargado de armonizar las definiciones de la Ordenanza con aquellas incluidas en la norma de rango legal o de implementar la remisión correspondiente. Se mantienen, entonces, definiciones que difieren de las provistas legalmente”*.

11. Por otro lado, afirma que las disposiciones demandadas violan el principio de reserva de ley tributaria general y reserva de ley relativa en materia de tasas, previstas en los artículos 132 y 301 en concordancia con el artículo 264 numeral 5 de la Constitución de la República, por los siguientes motivos:

“(a) Respecto de la naturaleza jurídica de la prestación (an): Cuando las municipalidades establecen prestaciones que no se limitan al objeto y modo de cuantificar los hechos generadores previstos en la ley, en realidad, rebasan su competencia y fijan impuestos o, en general, cualquier otra prestación patrimonial coactiva para la que no son competentes y que están necesariamente sometidas al principio de reserva de ley general.

(b) Respecto de la cuantificación (quantum) de la prestación: Cuando una municipalidad establece prestaciones por fuera de los principios del beneficio, equivalencia o provocación de costos, viola el principio de reserva de ley relativo en razón de que la ley establece el modo en que debe ser calculado el importe de una tasa”.

12. Por ello, sostiene que *“no puede ser objeto de una tasa la realización de una actividad privada que no suponga el uso privativo de un bien de dominio público o que implique la provisión por parte de la municipalidad de un específico servicio público”*.

13. En tal sentido, manifiesta que el hecho generador de la tasa que establece el artículo 2 de la Ordenanza, y que luego se cuantifica en los artículos 16, 18 y 19, *“no puede ser objeto de una tasa, de conformidad con el concepto establecido por la Corte Constitucional. En efecto, la mera implantación de una estructura fija de soporte y su infraestructura fija de soporte de antenas, así como su infraestructura relacionada para el servicio de telefonía celular no puede ser constitucionalmente objeto de una tasa, si tal instalación o implantación no se produce en un bien de*

dominio público y se ha concedido el derecho privativo para usarlo o a aprovecharlo de manera especial”.

14. Respecto de la forma de cuantificar la prestación prevista en los artículos 18 y 19 de la Ordenanza, el accionante alega que *“tampoco diferencian el supuesto previsto en el art. 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y, por tanto, incluso si fueran tasas (que no lo son) se han fijado sin considerar la posibilidad de que los equipamientos para las comunicaciones y telecomunicaciones puedan ser instalados o implantados en bienes de dominio privado, en cuyo caso, el único hecho generador posible es la emisión de la autorización administrativa respectiva y ésta no puede suponer una prestación que supere el principio de equivalencia, en los términos del art. 567 del COOTAD”.*
15. Por lo expuesto, concluye que *“[l]a cuantificación del "Permiso de Implantación" en la forma prevista en la Ordenanza implica (i) la imposición de un tributo por fuera de las competencias de la Municipalidad, (ii) la desnaturalización del concepto de tasa como prestación paraconmutativa pues el quantum (en función del valor de la estación) no hace relación alguna con los costos de la prestación recibida por el administrado de parte del ente público; y; (iii) la violación del principio de reserva de ley relativa por haber superado los límites legales para el ejercicio de su potestad en materia tributaria”.*
16. Por otro lado, el accionante sostiene que los artículos 18 y 19 de la Ordenanza afectan los principios de equidad y de transparencia tributaria contemplados en el artículo 300 de la Constitución de la República. Así, respecto del principio de equidad el accionante considera que las tasas *“no atienen a criterios de capacidad contributiva, límites de cargas tributarias y razonabilidad”.*
17. Finalmente, argumenta que las normas impugnadas violan los principios de, uniformidad, accesibilidad, regularidad, eficiencia y calidad que regulan la prestación de servicios públicos.

B. Del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Sozoranga.

18. En escrito presentado a la Corte Constitucional el 19 de septiembre de 2016, el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Sozoranga emitió sus argumentos en torno a la demanda de inconstitucionalidad.
19. En primer lugar, el GAD de Sozoranga se refiere al marco normativo, tanto constitucional como legal, que le otorga la competencia para expedir ordenanzas que fijen tasas por servicios administrativos.
20. Respecto de la facultad para otorgar permisos de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura, el GAD manifiesta que *“el otorgamiento del permiso municipal implica una amplia gama de actuaciones técnicas y administrativas de la municipalidad desde la formulación de la planificación, el*

ordenamiento del territorio, la identificación de la pertinencia o no de la ocupación de un determinado espacio, hasta los trámites administrativos propiamente dichos”.

21. Así mismo, alega que *“una de las formas de controlar es precisamente a través de la obtención del permiso que los accionantes, aducen que el gobierno municipal carece de competencia para hacerlo; sin embargo claramente el COOTAD, incorpora entre sus funciones y cuyo propósito es la precautela del interés público. No puede quedar a la voluntad de los prestadores del servicio, la ubicación de las antenas en el lugar que mejor les parezca, en cumplimiento de lo que determina el mandato constitucional expresado en su artículo 83 que trata de los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley, que en su numeral 7 reza: Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir”.*
22. Finalmente, respecto de la proporcionalidad del valor de la tasa el GAD arguye que *“[p]ara que el gobierno municipal tenga claridad sobre los sitios apropiados donde sea factible o no la implantación requiere haber realizado estudios anteriores o concurrentes como es la planificación y el ordenamiento territorial; una vez presentada la solicitud, ésta debe ser objeto de estudio técnico que incluye inspecciones oculares y solo finalmente procede el trámite administrativo; por tanto, se trata de una serie de actuaciones técnicas y administrativas realizadas por la municipalidad. El plazo tiene vigencia durante un año. Esta temporalidad es necesaria debido a los cambios sobre la habitabilidad, las condiciones del suelo u otras circunstancias que pueden surgir dentro de ese lapso. Un claro ejemplo son precisamente los recientes sismos sufridos por nuestra provincia de Loja, sumado a esto, la fuerte etapa invernal que golpea duramente a nuestro Cantón cada año; además de posibles impactos visuales y afectaciones ambientales. Por tanto, ponderadas las actividades con el valor fijado, se inscribe dentro del principio de proporcionalidad”.*

C. De la Procuraduría General del Estado

23. En escrito presentado a la Corte Constitucional el 2 de septiembre de 2016, el Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado (en adelante “Procuraduría”) emitió sus argumentos en torno a la demanda de inconstitucionalidad.
24. De forma específica, la Procuraduría se refiere a las facultades exclusivas del Estado Central, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y a los precedentes emitidos por la Corte Constitucional y, posteriormente, solicita *“declarar inconstitucional toda norma contenida en la ordenanza impugnada que se oponga o no guarde armonía con la Constitución”.*

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

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

B. Análisis constitucional

26. Con base en los argumentos antes señalados, esta Corte Constitucional analizará la constitucionalidad de los artículos 1, 2, 16, 18 y 19 de la Ordenanza que regula el uso del suelo con la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas de telefonía celular, de televisión y energía eléctrica en el cantón Sozoranga.

27. Para ello el análisis se realizará alrededor de los siguientes puntos: a) sobre el régimen de competencias establecido en los artículos 261 numeral 10 y 226 de la Constitución; b) sobre el régimen tributario establecido en el artículo 300 de la Constitución; y, c) sobre los principios de prestación de servicios públicos.

- Sobre el régimen de competencias establecido en la Constitución.

28. El capítulo cuarto, del título quinto, de la Constitución de la República (CRE) establece el régimen de competencias del Estado ecuatoriano. Así, se observa que, según el artículo 261 numeral 10 de la CRE, el espectro radioeléctrico y los regímenes de telecomunicaciones son competencia exclusiva del Gobierno Central. Por otro lado, conforme el artículo 264 numerales 1 y 2 de la CRE, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen la competencia exclusiva de controlar el uso y ocupación del suelo dentro de su cantón.

29. En el caso en concreto, el artículo 1 de la Ordenanza impugnada establece como su objeto lo siguiente:

Art. 1.- OBJETO Y AMBITO DE APLICACION.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas, de soporte de antenas e infraestructura relacionada de telefonía celular, de televisión, de energía eléctrica y otros en el territorio del cantón Sozoranga, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo y reducción del impacto ambiental, sujeto a las determinaciones de leyes, ordenanzas y demás normativa vigente, relativas al ordenamiento urbano, rural y ambiental del cantón.

30. De lo transcrito, se observa que el objeto de la Ordenanza impugnada es regular la implantación de infraestructura en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado. Así, el artículo 1 y el resto de normas impugnadas de la Ordenanza no se refieren al espectro radioeléctrico, sino que lo que pretende es normar que la

implantación de estructuras e infraestructura cumpla con los requisitos y condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo.

31. Este Organismo, en reiteradas decisiones ha afirmado que regular la implantación de infraestructuras ejerciendo la competencia de ocupación y uso del suelo, no es una forma de invadir competencias de otro nivel de gobierno o de asumir potestades que no han sido conferidas por el ordenamiento jurídico¹.

32. En tal sentido, esta Corte concluye que las disposiciones contenidas en la Ordenanza impugnada no son contrarias a los artículos 226 y 261 numeral 10 de la Constitución.

- **Sobre el régimen tributario establecido en la Constitución.**

33. Conforme el artículo 264 numeral 5 de la Constitución, los GADs tienen la competencia de “[c]rear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

34. Esta Corte ha señalado que los GADs “*pueden crear fuentes de financiamiento propias para el ejercicio de sus competencias, siempre que (i) esté en el marco de sus funciones; (ii) dentro de su circunscripción territorial; y, (iii) que cumplan con la naturaleza de la tasa, la contribución especial de mejoras o las regalías, dependiendo el caso*”².

35. Por otro lado, ha expresado que la tasa “*tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público*”³.

36. De la revisión de los artículos 16, 18 y 19 de la Ordenanza impugnada, se observa que el GAD pretende cobrar valores por la obtención del permiso de implantación y por la renovación anual de dicho permiso, cobros vinculados a las actividades administrativas que debe realizar el Gobierno Autónomo Descentralizado, por lo tanto, los tributos en cuestión tienen el carácter de tasa.

37. Ahora bien, corresponde analizar si las tasas creadas en la Ordenanza impugnada vulneran alguno de los principios del régimen tributario. Según OTECEL, los artículos 18 y 19 de la Ordenanza afectan los principios de equidad y de transparencia tributaria contemplados en el artículo 300 de la Constitución de la República. Así, respecto del principio de equidad el accionante considera que las tasas “*no atienen a criterios de capacidad contributiva, límites de cargas tributarias y razonabilidad*”.

¹ Ver sentencias No. 27-16-IN/21, No. 34-16-IN/21 y 40-16-IN/21.

² Corte Constitucional, Sentencia No. 27-16-IN/21, párr. 42.

³ Corte Constitucional, Sentencia No. 65-17-IN/21, párr. 29.

38. El artículo 300 de la Constitución de la República determina que:

Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos (...).

39. Al respecto, este Organismo ha señalado que “[d]icho artículo demuestra que la potestad tributaria no es ilimitada ni irrestricta, sino que su ejercicio está limitado por principios que generan una contrapartida entre las garantías del administrado y las actuaciones del Estado⁴”. Así mismo, ha reiterado que en materia de tasas, el *quantum* lo que pretende es que la carga que se impone al sujeto pasivo del tributo sea igual o menor al beneficio recibido⁵.

40. En el caso materia de análisis, las tasas previstas en los artículos 18 y 19 de la Ordenanza impugnada están relacionadas con la ejecución de una actividad administrativa, esto es, otorgamiento y renovación de permisos de implantación de infraestructura. Del texto de los artículos impugnados se desprende que la actividad administrativa del GAD consiste en una gestión administrativa consistente en verificar los documentos requeridos en el artículo 16 para otorgar y renovar los permisos.

41. El artículo 18 de la Ordenanza impugnada establece que el valor a pagar, por el permiso de instalación, asciende a un valor de veinte salarios básicos unificados del trabajador en general. Por otro lado, el artículo 19 establece que la renovación anual de dicho permiso tendrá un valor de 10 salarios básicos.

42. Conforme lo ha señalado este Organismo⁶, el gobierno central, en el ejercicio de su competencia sobre el espectro radioeléctrico y las telecomunicaciones, a través del Ministerio de Telecomunicaciones de la Sociedad de la Información en el acuerdo No. 41-2015, fijó un monto máximo que se puede exigir por permisos de implantación de este tipo de estructuras.

43. Este instrumento, que según la Corte sirve como parámetro objetivo de este tipo de casos⁷, en su artículo 1 establece lo siguiente:

*Las tasas u otros valores que correspondan fijar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales o Distritales por concepto de establecimiento de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones, y Audio y Video por Suscripción, conforme al ordenamiento jurídico vigente; **no podrán superar por permisos de instalación o construcción de infraestructura de telecomunicaciones el valor máximo de 10 salarios básicos unificados -SBU, por una sola vez, mientras la infraestructura se encuentra instalada. Para el caso de infraestructura, cuyo costo sea***

⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 27-16-IN/21, párr. 47.

⁵ *Ibidem*, párr. 48.

⁶ Ver sentencias No. 65-17-IN/21, 34-16-IN/21 y 27-16-IN/21.

⁷ *Ibidem*.

menor a 42 salarios básicos unificados -SBU, pagarán por una sola vez hasta dos salarios básicos unificados SBU. (Énfasis añadido).

44. Así las cosas, mientras que en el Acuerdo se establece como monto máximo a cobrar hasta 10 salarios básicos unificados, por una sola vez, las normas impugnadas fijan un valor de 20 (art. 18) y 10 salarios básicos (art. 19) por concepto de permiso de instalación y renovación de dicho permiso respectivamente.
45. En tal sentido, la Corte observa que de la revisión de las normas impugnadas existe una desconexión evidente entre el accionar estatal por el que se cobran las tasas y el valor de las mismas, por lo que la tarifa de la tasa consiste en un valor fijo que no guarda relación alguna con la referida actividad administrativa que, como se mencionó, consiste esencialmente en la revisión de documentos.
46. Por lo tanto, dicha desproporción en las tasas establecidas en los artículos 18 y 19 de la Ordenanza vulnera el régimen constitucional tributario establecido en el artículo 300 de la CRE.
- **Sobre los principios que rigen la prestación de servicios públicos establecidos en el artículo 314 de la CRE.**
47. Como se pudo ver en párrafos precedentes, OTECEL S.A. alega que las tasas fijadas en las normas impugnadas son contrarias a los principios constitucionales de prestación de servicios públicos de uniformidad, accesibilidad, regularidad, eficiencia y calidad.
48. Así, el accionante manifiesta que la tasa “[g]enera un costo para la prestación del servicio público de telecomunicaciones que tiene una aplicación territorial limitada y específica (cantón Sozoranga). Este tratamiento diferenciado contraviene el principio de uniformidad”.
49. Respecto de aquello, este Organismo ha señalado que “la CRE ha previsto distintas fuentes de financiamiento para los GADs, entre ellas, están los recursos propios establecidos en el artículo 270 de la norma *ibídem*. Con base a la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales, estos pueden crear fuentes de financiamiento propias dentro de su circunscripción territorial, tomando en cuenta las particularidades del mismo”. Por lo que “el hecho de que exista una tasa diferente en una circunscripción territorial específica no implica per se una transgresión al principio de uniformidad⁸”.
50. Ahora bien, en relación a los principios de accesibilidad, regularidad, eficiencia y calidad OTECEL argumenta que los mismos se transgreden debido al efecto confiscatorio de las tasas fijadas, lo que repercute en la prestación del servicio

⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 40-16-IN/21, párr. 65 y 66.

público, dado que aquello compromete las condiciones para la provisión de los mismos.

51. Del análisis realizado en los párrafos precedentes se evidencia que las tasas creadas en la Ordenanza imponen una carga desproporcionada al contribuyente respecto al accionar estatal del que se beneficia, dado que las tarifas fijadas en los artículos 18 y 19 no se encuentran justificadas en el costo que el GAD incurre para prestar el beneficio que recibe el contribuyente y tampoco guardan relación con los parámetros establecidos por la autoridad competente.
52. Este Organismo ha señalado que *“una tasa confiscatoria puede comprometer las condiciones necesarias para la provisión de un servicio público”*⁹ por lo que las tasas contenidas en los artículos 18 y 19 de la Ordenanza infringen el artículo 314 de la CRE, debido a que comprometen las condiciones para la prestación del servicio público en cuestión.
53. Finalmente, con relación al artículo 2 de la Ordenanza impugnada, que establece varias definiciones, este Organismo reitera que *“establecer definiciones, per se, no contraviene ninguna norma constitucional. Esto es un tema de legalidad que, de considerar oportuno, el accionante debe impugnarlo en la justicia ordinaria”*¹⁰.

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 parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad planteada.
2. Declarar la inconstitucionalidad, con efectos a futuro, por el fondo de los artículos 18 y 19 de la Ordenanza que regula el uso del suelo con la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas de telefonía celular, de televisión y energía eléctrica en el cantón Sozoranga, en relación con las tasas contenidas en dichas normas.
3. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo en contra de los artículos 1, 2 y 16 de la Ordenanza que regula el uso del suelo con la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas de telefonía celular, de televisión, energía eléctrica en el cantón Sozoranga, publicada en el Registro Oficial No. 236 de 15 de julio de 2010.
4. Ordenar al GAD del cantón Sozoranga que, en el evento de que expida normativa en sustitución de las normas declaradas inconstitucionales, la

⁹ Ibídem, párr. 72.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 27-16-IN/21, párr. 58.

normativa guarde estricta observancia de los parámetros establecidos por la presente sentencia.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.22
12:31:03 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0030-16-IN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/WFCS



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

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

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

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