

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

	Págs.
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR	
SENTENCIAS:	
38-15-AN/21 En el Caso No. 38-15-AN Desestímese la acción por incumplimiento	3
19-16-IN/21 En el Caso No. 19-16-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad	18
1080-16-EP/21 En el Caso No. 1080-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	28
42-10-IN/21 y acumulado En el Caso No. 42-10-IN y 45-10-IN Desestímense las acciones públicas de inconstitucionalidad	36
2450-16-EP/21 En el Caso No. 2450-16-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección No. 2450-16-EP	88
2771-16-EP/21 En el Caso No. 2771-16-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por Fernando Oscar Barella Magnoler	97
543-16-EP/21 En el Caso No. 543-2016-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección signada con el N° 543- 16-EP.....	109
1985-16-EP/21 En el Caso No. 1985-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1985-16-EP	122
21-15-IS/21 En el Caso No. 21-15-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 21-15-IS	129

	Págs.
1001-16-EP/21 En el Caso No. 1001-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1001-16-EP.....	137
2236-16-EP/21 En el Caso No. 2236-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2236-16-EP.....	147
1495-16-EP/21 En el Caso No. 1495-16-EP Acéptense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 1495-16-EP.....	155
838-16-EP/21 En el Caso No. 838-16-EP Rechácese la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 838-16-EP, por falta de legitimación en la causa de la institución accionante	167
1087-17-EP/21 En el Caso No. 1087-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1087-17-EP	181
1216-17-EP/21 En el Caso No. 1216-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1216-17-EP.....	188
1420-15-EP/21 En el Caso No. 1420-15-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	195
2469-16-EP/21 En el Caso No. 2469-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	201
CAUSA:	
SALA DE ADMISIÓN:	
24-21-IN Acción pública de inconstitucionalidad. Legitimado Activo: Luis Fernando Almeida Morán, Asambleísta la provincia del Guayas	207



Sentencia No. 38-15-AN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 38-15-AN

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia analiza la acción por incumplimiento presentada por Gabriel Ángel Martínez Robalino en contra del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y luego de realizar el análisis correspondiente desestima la acción y se separa del criterio establecido en la sentencia No. 10-15-SAN-CC.

I. Antecedentes Procesales

1. Gabriel Ángel Martínez Robalino (el “**accionante**”) presentó una acción por incumplimiento en contra del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Director General del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“**ISSFA**”), por el presunto incumplimiento de los artículos 2, 3, 8, 9, 10 y artículo final de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 (“**Ley No. 83**”); 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas; 23 numeral 3, 47 y 53 de la Constitución de 1998; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3 y 18 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; y, 3 de la Convención Interamericana para eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.
2. El 12 de enero de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción y, de conformidad con el sorteo de 27 de enero de 2016, correspondió su sustanciación al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
3. El 3 de febrero y 29 de abril de 2016, los demandados presentaron escritos en los que solicitaron que se convoque a audiencia.
4. El 20 de junio, 6 de octubre, 9 de noviembre y 14 de diciembre de 2017, así como el 11 de enero y 9 de febrero de 2018 Gabriel Ángel Martínez Robalino estableció que en la sentencia 10-15-SAN-CC la Corte Constitucional emitió sentencia en un caso idéntico y solicitó que se convoque a audiencia.

5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 09 de julio de 2019, correspondió su conocimiento a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; quien avocó conocimiento de la causa el 02 de octubre de 2020.
6. El 25 de marzo de 2021, la jueza constitucional convocó a audiencia pública, misma que se llevó a cabo el 1 de abril de 2021.

II. Norma respecto de las cuales se demanda su cumplimiento

7. Las disposiciones cuyo cumplimiento se demanda establecen:

- a. Artículos 2, 3 literal b), 8, 9, 10 y artículo final de la Ley No. 83:

“Art. 2.- AMBITO.- El personal militar, policial y civil que habiendo sido destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, hubiere sufrido lesiones que signifiquen invalidez total o parcial, se hará acreedor a los beneficios establecidos en esta Ley, los que en caso de muerte, corresponderán a sus deudos.

También beneficia al personal movilizadado que, real y efectivamente participó en el frente de batalla.

Art. 3.- INDEMNIZACIONES.- Los deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones y los heridos graves, que quedaren en situación de invalidez total o parcial, recibirán, por una sóla vez, las siguientes indemnizaciones: (...) b) Discapacitados o inválidos en forma total - permanente: cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general; y,

Art. 8.- BECAS.- El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, a través del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE) otorgará becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves, con lesiones que conllevan invalidez total o parcial, a fin de que puedan cursar sus estudios pre-primarios, primarios, secundarios y universitarios (...).

Art. 9.- VIVIENDAS.- El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda proveerá de una vivienda gratuita a la cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos y a los combatientes en situación de invalidez, de conformidad con el reglamento correspondiente.

Art. 10.- CONDONACIONES DE DEUDAS E INTERESES.- Condónese las deudas e intereses que los combatientes fallecidos o aquellos que han sido declarados inválidos permanentes, contrajeron con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco Nacional de Fomento, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y, en general, con todas las instituciones del sector público.

Artículo final. - La presente Ley, que tiene el carácter de especial, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, y sus disposiciones prevalecerán sobre las que se le opongan.”.

b. Artículo 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas:

“Art. 140.- En casos de guerra internacional o de conmoción interna, se podrá conceder el ascenso del personal militar en servicio activo o del personal movilizado de las reservas, en reconocimiento de actos extraordinarios de valor y méritos de guerra, constantes en los partes correspondientes”.

c. Artículos 23 numeral 3, 47 y primer inciso del 53 de la Constitución de 1998;

“Art. 23 numeral 3.- La igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, filiación política, posición económica, orientación sexual; estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole.

Art. 47.- En el ámbito público y privado recibirán atención prioritaria, preferente y especializada los niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de la tercera edad. Del mismo modo, se atenderá a las personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.

Artículo 53.- El Estado garantizará la prevención de las discapacidades y la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad, en especial en casos de indigencia. Conjuntamente con la sociedad y la familia, asumirá la responsabilidad de su integración social y equiparación de oportunidades (...).”.

d. Artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

“Art. 1. Obligación de Respetar los Derechos.- Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (...).

Art. 24. Igualdad ante la Ley.- Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

e. Artículos 3 y 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; y,

“Art. 3. Obligación de no Discriminación.- Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones

políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Art. 18. Protección de los Minusválidos.- Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a: a. ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesario para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;”.

- f. Artículo 3 numeral 1 literal a) de la Convención Interamericana para eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad:

“Art. III.- Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:

1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;”.

III. Pretensión y fundamentos

8. El accionante sostiene que la acción presentada *“se refiere puntualmente a la exclusión de los beneficios que no solo la Constitución, Instrumentos Internacionales y otra normativa secundaria garantizan, sino puntualmente la (...) Ley No. 83 junto a lo aplicable de su reglamento me acreditan, esto es: no haberme incluido en el listado de Combatientes del “Alto Cenepa”, por lo cual, a diferencia de otros militares, no se me ha entregado la vivienda, indemnización, becas de estudio, ni condonación de deudas; peor aún, se ha procedido al ascenso al inmediato grado superior por méritos de guerra, es decir Suboficial”.*
9. En su demanda, el accionante refiere que prestó sus servicios en el Grupo de Fuerzas Especiales No. 24 “Rayo” en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, durante el conflicto con Perú en 1995. Sin embargo, con el transcurso del tiempo *“se me fue presentando problemas médicos como: angustia, ansiedad persistente, ideaciones de minusvalía, impulsividad, ocasionalmente crisis de irritabilidad y agresividad, con episodios de violencia intrafamiliar, etc (...) se me calificó con Discapacidad Total Permanente del 75%, según el cuadro valorativo*

de incapacidades. Ello sobre la base de considerar que la patología psiquiátrica que adolezco se identifica con un trastorno de estrés post traumático”.

10. De ahí que solicita que se declare el incumplimiento de las normas anteriormente mencionadas y se disponga *“mi incorporación al Listado de Combatientes del “Alto Cenepa” (...) y se tramite inmediatamente los beneficios que otorga la Ley (...) No. 83”.*
11. Por último, el accionante menciona que *“toda vez que no es mi afán sorprender a la autoridad, me permito informar que una demanda por los mismas (sic) omisiones la propuse años atrás, la misma que fue signada con el numero No. 0014-08-AN, y que en sentencia se negó; mas, se me dejo (sic) en libertad de proponer otras acciones, toda vez que mis patrocinadores en aquel tiempo no habían demandado al correcto legitimado pasivo, situación que argumenta la Corte para negarme, mas no es impedimento para presentar una nueva acción en contra de las autoridades correctas”.*

IV. Fundamentos de las entidades accionadas

4.1. Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

12. Pese a que mediante auto de 02 de octubre de 2020 la jueza constitucional ponente requirió al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas una contestación sobre el contenido de la demanda, hasta la presente fecha esta no ha sido presentado.

4.2. ISSFA

13. En su contestación, el ISSFA menciona que sobre la base del oficio No. 0800162-ISSFA-b6 de 27 de mayo de 2008 mediante el que la Junta de Médicos Militares del ISSFA informó al Director de Seguros Previsionales la calificación definitiva de Gabriel Angel Martínez Robalino como una discapacidad total permanente, el 19 de junio de 2008 el ISSFA emitió el acuerdo 0080903 a favor del accionante.
14. Conforme al artículo 63 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y 51 de su reglamento, se le concedió una indemnización de USD 9.830,31 como seguro de accidentes. No obstante, estos valores no se relacionan con los beneficios de la Ley 83, los cuales *“no se pueden concebir como una prestación bajo la responsabilidad de su otorgamiento por parte del ISSFA, ya que dichos beneficios no son prestaciones que otorga la seguridad social militar”.*
15. Así, sostiene que la única obligación del ISSFA bajo la Ley 83 es la de su artículo 13 en el que el ISSFA está obligado *“únicamente a realizar las gestiones de Servicio de Pago, una vez que sean transferidos los valores por parte del Ministerio de Finanzas al Ministerio de Defensa, ya que dichos beneficios no pueden cancelarse con los dineros de la seguridad social militar”.* De tal forma que

el artículo 13 señala que es el Ministerio de Defensa el responsable de la aplicación y cumplimiento de la ley.

16. Por otra parte, sostiene que es preciso tomar en consideración que el ISSFA no es el responsable de elaborar los listados de los beneficiarios de la Ley 83, puesto que *“el art. 2 del Reglamento a la misma Ley, en forma expresa señala que los listados serán ‘elaborados, aprobados y presentados’ por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el plazo de 180 días desde la expedición del reglamento. Por lo tanto, es imposible igualmente que el ISSFA cumpla con la pretensión del accionante, de que se disponga su incorporación al listado de combatientes del Alto Cenepa, pues como lo hemos fundamentado, ésta facultad es privativa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y no del ISSFA”*.
17. Por último, el ISSFA recuerda que una acción por incumplimiento similar en contra del ISSFA fue presentada dentro de la causa 0014-08-AN.

V. Competencia

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

VI. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

6.1. Análisis constitucional

19. De la revisión del proceso 0014-08-AN, se observa que el accionante presentó con anterioridad una acción por incumplimiento en contra del ISSFA en el que la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia N° 003-10-SAN-CC estableció que se *“debió demandar como legítimo contradictor al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas”*, aunque también realizó ciertas consideraciones sobre el presunto incumplimiento. No obstante, en virtud de que en la presente ocasión ya se ha demandado a dicha institución y que no existe cosa juzgada debido a que antes no se conformó el litis consorcio pasivo, corresponde analizar la presente acción.
20. Asimismo, esta Corte observa el cumplimiento del requisito de reclamo previo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC, mediante los distintos requerimientos realizados por el accionante que se adjuntaron a su demanda¹.
21. Conforme quedó expresado, el accionante exige el cumplimiento de una serie de disposiciones contenidas en tratados internacionales de derechos humanos. Al

¹ Así, conforme a la demanda y a la documentación adjunta han existido *“varios pedidos que he realizado personalmente, así como también lo ha hecho mi esposa por motivos de mi salud”*.

respecto, esta Corte ha establecido, en relación con la exigibilidad a través de acciones por incumplimiento de disposiciones establecidas en tratados internacionales de derechos humanos, que:

“[C]onforme a lo previsto en el artículo 93 de la Constitución, las disposiciones contenidas en tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos, cuyo incumplimiento se demanda, no constituyen por sí mismas, sentencias o informes internacionales de derechos humanos, por lo que su cumplimiento no es exigible mediante este tipo de acción”².

22. En consecuencia, no corresponde analizar en el presente caso su cumplimiento.
23. Por otra parte, el accionante alega el incumplimiento de ciertas disposiciones de la CRE de 1998 que a su criterio son concordantes con la CRE de 2008. En tal sentido, el accionante menciona que existe *“gran concordancia entre ambos cuerpos constitucionales tomando en consideración que la actual con carácter normativo es de inmediata y directa aplicación”*. Sin embargo, es pertinente mencionar que conforme al artículo 56 numeral 2 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento no procede *“si se trata de omisiones de mandatos constitucionales”*.
24. Por lo que, en el presente caso corresponde únicamente determinar si el artículo 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y los artículos 2, 3 literal b), 8, 9, 10 y artículo final de la Ley No. 83 contienen una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible para efectos de analizar el presunto incumplimiento alegado³.

Obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible

25. La obligación de **hacer o no hacer** contenida en la norma se verifica cuando en la misma se establece la realización o abstención de una conducta, por una parte, mientras que la otra debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. De tal forma que, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: (i) el titular del derecho, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar⁴.
26. Ahora bien, la obligación es **clara** cuando sus elementos (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 56-10-AN/20, 23 de septiembre de 2020, párr. 15 y pie de página 6.

³ Según la sentencia 7-12-AN/19 *“[s]iempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación”*. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 7-12-AN, 11 de diciembre de 2019, párr. 12.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 38-14-AN/20, 04 de marzo de 2020, párr. 20.

requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación⁵. En este sentido, la Corte en las sentencias No. 6-13-SAN-CC⁶ y 23-11-AN/19⁷ ha señalado, respectivamente, que:

“La obligación de hacer es clara porque es inteligible, entendible y no presta confusión alguna en cuanto a la pretensión normativa”.

“Para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo y la obligación deben estar determinados o ser fácilmente determinables”.

27. Para que una obligación sea **expresa** debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta. Al respecto, la Corte en la sentencia 41-12-AN/19⁸ señaló:

“es expresa en tanto conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica; y, es exigible cuando contenga una obligación que no se esté sujeta a una condición o plazo pendiente de cumplimiento. De conformidad con la LOGJCC estos requisitos son concurrentes, por lo cual deben ser cumplidos en su totalidad”.

28. Finalmente, para que una obligación sea **exigible** no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.⁹

29. En el presente caso, el accionante planteó la presente acción por el presunto incumplimiento de una serie de normas de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y la Ley No. 83. De modo que esta Corte analizará: **(i)** si en estas existe una obligación de hacer o no hacer clara y expresa que sean objeto de acción por incumplimiento; y, **(ii)** de ser el caso, si estas obligaciones son exigibles para efectos de determinar si existe el presunto incumplimiento por parte de las entidades accionadas.

Ley de Personal de las Fuerzas Armadas

30. El artículo 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas establece:

*“Art. 140.- En casos de guerra internacional o de conmoción interna, se podrá **conceder** el ascenso del personal militar en servicio activo o del personal movilizado de las reservas, en reconocimiento de actos extraordinarios de valor y méritos de guerra, constantes en los partes correspondientes” (énfasis añadido).*

⁵ Corte Constitucional sentencia No. 037-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 6-13-SAN-CC, dentro del caso No. 18-12-AN, de 17 de julio de 2013.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 23-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 41-12-AN/19 de 16 de octubre de 2019.

⁹ Corte Constitucional sentencia No. 037-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019.

31. De este modo, la norma faculta a conceder (“*se podrá conceder*”), en casos de guerra internacional o conmoción interna, ciertos ascensos al personal militar en servicio activo o al personal movilizado de las reservas en reconocimiento a actos de valor y méritos de guerra. Por lo que, se verifica que la norma en cuestión no contiene una obligación de hacer o no hacer, pues no existe una conducta u abstención obligatoria, sino que únicamente posibilita el ascenso del personal militar y personal movilizado de las reservas bajo las condiciones anteriormente mencionadas. Por lo tanto, al no existir una obligación de hacer o no hacer, no existe objeto y no procede exigir su cumplimiento a través de esta acción.

Ley No. 83

32. La Ley No. 83 contiene una serie de disposiciones relativas a establecer reconocimientos y beneficios para los combatientes del Conflicto Bélico de 1995 que han fallecido o que han quedado en situación de invalidez total o parcial por actos de defensa de la soberanía e integridad territorial. De esta forma, en virtud de que el accionante fue un combatiente del conflicto bélico, solicita el cumplimiento de los artículos 2, 3 literal b), 8, 9, 10 y artículo final de la Ley No. 83.

33. Al respecto, el artículo 2 de la Ley No. 83 establece el ámbito de aplicación de la Ley No. 83:

“Art. 2.- AMBITO.- El personal militar, policial y civil que habiendo sido destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, hubiere sufrido lesiones que signifiquen invalidez total o parcial, se hará acreedor a los beneficios establecidos en esta Ley, los que en caso de muerte, corresponderán a sus deudos.

También beneficia al personal movilizado que, real y efectivamente participo en el frente de batalla”.

34. De la revisión de este artículo se observa que el mismo no establece, como tal, una obligación de hacer o no hacer, sino que únicamente describe el ámbito de aplicación de la Ley No. 83 estableciendo quiénes y bajo qué circunstancias pueden ser considerados como beneficiarios. De modo que, al no contener una obligación, no existe objeto y no procede alegar el incumplimiento de esta norma.

35. De igual manera, el artículo final de la Ley No. 83, cuyo cumplimiento se exige, establece:

“Artículo final. - La presente Ley, que tiene el carácter de especial, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, y sus disposiciones prevalecerán sobre las que se le opongan”.

36. En consecuencia, de la revisión de la norma se observa que esta únicamente recalca la especialidad de la ley y determina que esta entrará en vigencia desde su

publicación en el Registro Oficial. En consecuencia, en la presente disposición normativa tampoco existe una obligación que pueda ser objeto de la presente acción.

37. Por otra parte, los artículos 3, 8, 9 y 10 de la Ley No. 83 cuyo cumplimiento se demanda establecen una serie de indemnizaciones y beneficios que deben entregar las instituciones del Estado como becas, viviendas y condonación de deudas a favor de los combatientes y sus herederos.

38. Así, el artículo 3 de la Ley No. 83 establece una serie de indemnizaciones tasadas:

*Art. 3.- INDEMNIZACIONES.- Los deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones y los heridos graves, que quedaren en situación de invalidez total o parcial, recibirán, por una sóla vez, las siguientes indemnizaciones: (...) b) **Discapacitados o inválidos en forma total - permanente: cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general; y, (...)**” (énfasis añadido).*

39. En tal sentido, el artículo 3, en su literal b), hace referencia al caso de las personas discapacitadas o en situación de invalidez total o permanente (*sujeto activo*), los cuales recibirán 400 salarios mínimos vitales de los trabajadores en general (*prestación*). De igual manera, en cuanto al sujeto pasivo de la obligación, esta Corte observa que si bien este no se encuentra determinado en el artículo, este es fácilmente determinable, pues la disposición transitoria de la Ley No. 83 se refiere al Ministerio de Defensa Nacional en cuanto al total cumplimiento de los “*beneficios económicos*” derivados de la ley. Por lo que, se observa que en el artículo 3 literal b) de la Ley No. 83 existe una obligación de pago.

40. Ahora bien, a consideración de esta Corte, la obligación contenida en el artículo 3 de la Ley No. 83 es clara al encontrarse determinados los elementos de la obligación y es expresa debido a que existe un mandato de pagar un monto se encuentra expresamente determinado en la ley.

41. Por su parte, el artículo 8 de la Ley No. 83 establece:

*“Art. 8.- BECAS.- El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, a través del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE) **otorgará becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves, con lesiones que conllevan invalidez total o parcial, a fin de que puedan cursar sus estudios pre-primarios, primarios, secundarios y universitarios (...)**” (énfasis añadido).*

42. Por lo que, el artículo 8 establece la obligación del Ministerio de Educación (*sujeto pasivo*) de otorgar becas para cursar estudios pre-primarios, primarios, secundarios y universitarios (*prestación*) en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves, con lesiones que conllevan invalidez total o parcial (*sujeto activo*). En consecuencia, se verifica la existencia de una obligación de hacer en el artículo 8 de la Ley No. 83.

43. Respecto de esta obligación, esta Corte encuentra que es clara, pues se encuentran determinados todos los elementos de la obligación y es expresa en vista de que el mandato a cumplir en la norma se encuentra explícitamente establecido en la ley.

44. Por otra parte, el artículo 9 de la Ley No. 83 establece:

Art. 9.- VIVIENDAS.- El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda proveerá de una vivienda gratuita a la conyugue y herederos de los combatientes fallecidos y a los combatientes en situación de invalidez, de conformidad con el reglamento correspondiente.

45. Así, establece la obligación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (*sujeto pasivo*) de proveer a la cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos y en situación de invalidez (*sujeto activo*) de una vivienda gratuita (*prestación*). De modo que, existe una obligación de hacer en el artículo 9 de la Ley No. 83 bajo las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

46. En tal sentido, la obligación establecida en el artículo 9 es clara y expresa, puesto que todos sus elementos se encuentran determinados y esta es explícita y no producto de una inferencia indirecta.

47. Por último, el artículo 10 de la Ley No. 83 establece:

Art. 10.- CONDONACIONES DE DEUDAS E INTERESES.- Condónese las deudas e intereses que los combatientes fallecidos o aquellos que han sido declarados inválidos permanentes, contrajeron con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco Nacional de Fomento, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y, en general, con todas las instituciones del sector público.

48. De forma que el artículo 10 establece que deberán ser condonadas las deudas e intereses (*prestación*) que los combatientes fallecidos e inválidos permanentes (*sujeto activo*) contrajeron con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco Nacional de Fomento, el IESS, el ISSFA y con todas las instituciones del sector público (*sujeto pasivo*). Por lo que, se observa que existe una obligación de hacer tendiente a que las instituciones del Estado condonen las deudas contraídas con estas instituciones.

49. En tal sentido, la obligación contenida en el artículo 10 es clara y expresa, puesto que determina los elementos de la obligación y, conforme a lo expuesto, se encuentra expresamente determinada en la ley.

Exigibilidad de las obligaciones contenidas en la Ley No. 83

50. Ahora bien, una vez determinado que los artículos 3 literal b), 8, 9 y 10 de la Ley No. 83 contienen obligaciones de hacer claras y expresas, corresponde analizar si las mismas son exigibles.

- 51.** El artículo 52 de la LOGJCC establece que la acción por incumplimiento “*procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer (...) exigible*”. Para tal efecto, esta Corte ha determinado que para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.
- 52.** En el caso concreto, la disposición transitoria de la Ley No. 83 establecía que los beneficios económicos de esta se liquidarán y pagarán en “*un plazo no mayor de los sesenta (60) días subsiguientes a su promulgación, para lo cual, el Ministro de Finanzas y Crédito Público, bajo su responsabilidad, transferirá al Ministerio de Defensa Nacional, dentro del plazo señalado, los recursos necesarios para el total cumplimiento de las obligaciones emanadas de esta Ley*”.
- 53.** No obstante, el artículo 2 del Reglamento a la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 establecía:
- “Ámbito de cobertura.- Las disposiciones de la Ley del presente Reglamento, favorecen única exclusivamente al personal militar, policial civil que por su sacrificada actuación durante el conflicto bélico de 1995, en defensa de la soberanía integridad territorial del Ecuador, conste en los listados que serán elaborados, aprobados presentados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el plazo máximo de ciento ochenta días contados desde la expedición de éste Reglamento que se encuentre comprendido en uno de los siguientes casos” (Énfasis añadido).*
- 54.** Por lo que, para efectos de ser beneficiario de la Ley No. 83, era necesario constar en los listados elaborados y aprobados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas dentro de los 180 días establecidos para el efecto.
- 55.** En el presente caso, conforme lo reconoce el propio accionante, este no constaba en el listado del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, puesto que “*mi discapacidad no se presentó inmediatamente, pues es de tipo mental, presentando los síntomas posterior y paulatinamente, diferenciándose así de una discapacidad física con síntomas inmediatos*”. Es por esto que recién el 16 de junio de 2008 la Junta de Calificación de Prestaciones ISSFA calificó el trastorno de estrés post traumático del accionante y se le reconoció una indemnización de USD 9.830,31 como seguro de accidentes y no los beneficios establecidos en la Ley No. 83 (fs. 1).
- 56.** Precisamente así lo estableció la Corte Constitucional en la mencionada sentencia 003-10-SAN-CC en la que se estableció:

“si la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, es para aquellas personas que hayan ofrendados sus vidas o que han quedado en situación de invalidez total o parcial por actos de defensa de la soberanía e integridad territorial de la Patria, a no dudarlo, podemos decir que el accionante sí merece ser beneficiario de esta Ley, pero lastimosamente, hay que

considerar que el accionante recién en el año 2008, se somete a la correspondiente calificación para poder gozar de sus los beneficios, por lo que hay que tomar en cuenta que la mencionada Ley que fue expedida en el año de 1995, establecía un plazo no mayor a sesenta días según la Disposición Transitoria innumerada de la Ley, y el Reglamento a la misma Ley establecía un plazo de ciento ochenta días para elaborar, aprobar y presentar por parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el listado de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, por lo que se puede considerar extemporáneo el reclamo del actor en vista de que tenía que incluirse en la nómina que para el efecto se elaboró, aprobó y presentó el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, siendo desde ahí en adelante que se iba a considerar quienes podían ser los beneficiarios, a lo que el actor en su momento no accedió (...) el accionante, al no haberse presentado dentro del plazo establecido, no puede ser considerado como beneficiario” (énfasis añadido).

57. Al respecto, cabe mencionar que previamente, en la sentencia No. 10-15-SAN-CC, la Corte Constitucional aceptó una acción por incumplimiento similar, con efectos inter partes, al considerar que existía “*una contradicción normativa*” entre la ley No. 83 y el reglamento mencionado y que “*la autoridad pública al no cumplir con la Ley en cuanto a la protección de la dignidad del accionante (persona con discapacidad producto de la guerra) dio una lectura restrictiva de derechos aplicando el plazo reglamentario por sobre la justicia y demás principios legales y constitucionales*” (énfasis añadido). Asimismo, estableció que “*el análisis de la presente sentencia ha de entenderse en base a las particularidades del caso concreto y su efecto será inter partes*”. No obstante, esta Corte discrepa y se aparta de este criterio al considerar que a través de una acción por incumplimiento no corresponde que este Organismo deje de aplicar los requisitos y condiciones establecidos en un reglamento con fuerza normativa o que analice si este se adecúa o rebasa sus posibilidades de reglamentación de la ley a la que se encuentra vinculado, pues para ello existen los cauces impugnatorios correspondientes que no se compadecen con la naturaleza de la acción por incumplimiento.
58. De ahí que, conforme al artículo 2 numeral 3 de la LOGJCC, esta Corte se separa del criterio establecido en la sentencia No. 10-15-SAN-CC al considerar que la falta de aplicación de los requisitos reglamentarios para un caso en particular no se adecúa a la naturaleza de la acción por incumplimiento, ni tampoco garantiza de mejor forma la seguridad jurídica que constituye la razón de su existencia en nuestro orden constitucional.
59. En consecuencia, ante la falta de cumplimiento de los plazos y condiciones reglamentarias por parte del accionante para exigir los beneficios de la Ley No. 83, las obligaciones demandadas no son exigibles por vía de acción por incumplimiento de norma, sin perjuicio de que el accionante pueda perseguir los beneficios de la Ley de Reconocimiento a los Héroe y Heroínas Nacionales que sean procedentes.

VII. Decisión

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

1. Desestimar la presente acción por incumplimiento.
2. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.15 10:00:56 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0038-15-AN

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

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



Sentencia No. 19-16-IN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 19-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: Se analiza la constitucionalidad de la resolución No. 008-CNC-2014 emitida por el Consejo Nacional de Competencias, publicada en el Registro Oficial No. 413 de 10 de enero de 2015, y se determina su compatibilidad constitucional.

I. Antecedentes procesales

1. El 07 de abril de 2016, Guillermo Antonio Kubes Robalino, en calidad de prefecto de la provincia de Pastaza y presidente de la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana – CONGA; y, Bernardino Guillermo Herrera Villarreal, presidente de la Mancomunidad del Norte del Ecuador-MNE, presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra de la resolución No. 0008-CNC-2014, emitida por el Consejo Nacional de Competencias, publicada en el Registro Oficial No. 413 del 10 de enero de 2015.
2. El 10 de mayo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador avocó conocimiento de la causa, la admitió a trámite y dispuso el término de 15 días para que el Consejo Nacional de Competencias y el Procurador General del Estado se pronuncien sobre la constitucionalidad de la norma.
3. Mediante sorteo realizado el 1 de junio de 2016, la causa recayó en la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien el 27 de junio de 2016 avocó conocimiento y convocó a una audiencia pública que se llevó a cabo el 4 de julio de 2016¹.

¹ Comparecieron a la audiencia pública las siguientes personas: **(i) parte accionante:** los señores Darwin Seraquive Abad y Guillermo Herrera, en calidad de representantes de Guillermo Antonio Kubes Robalino, en calidad de prefecto de la provincia de Pastaza y presidente de la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana – CONGA; Bernardino Herrera Villarreal, en calidad de prefecto de la Provincia del Carchi y presidente de la Mancomunidad del Norte; y, **(ii) parte accionada:** María Lorena Santillán Cabrera y Augusta Vanessa House Vivanco, en representación de María Caridad Vázquez Quezada, secretaria ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias y Jimmy Carvajal, en representación de la Procuraduría General del Estado.

4. El 14 de marzo de 2018, Alfredo Ruiz Guzmán, ex presidente de la Corte Constitucional del Ecuador, convocó a una audiencia ante el pleno del Organismo, misma que se efectuó el 20 de marzo de 2018².
5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo, recayó la sustanciación de la presente causa en la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien mediante auto de 27 de abril de 2021, avocó conocimiento de la causa y solicitó al Consejo Nacional de Competencias que indique si la resolución demandada se encuentra o no vigente.

II. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal c) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Normas impugnadas

7. Conforme se describió en los antecedentes procesales los accionantes impugnan “*todo el contenido de la Resolución 008-CNC-2014, con sus 18 artículos y 11 disposiciones generales*”. En específico, se observa que los legitimados activos vierten sus argumentos principalmente, respecto del artículo 18 de la resolución, que establece los recursos para el ejercicio de la competencia:

“Los recursos para el ejercicio de la competencia para fomento de las actividades productivas y agropecuarias, son aquellos previstos en la ley y en las ordenanzas que se expidan de conformidad con ella. [...] Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales fijarán las tasas y contribuciones especiales de mejoras necesarias para el ejercicio de la competencia [...]”.

IV. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. Los accionantes alegan que la resolución No. 008-CNC-2014 es contraria a las siguientes disposiciones constitucionales: **(i)** el principio de que el Ecuador se gobierna de forma descentralizada (art. 1 CRE); **(ii)** la obligación de transferir competencias con

² Comparecieron a la audiencia pública las siguientes personas: **(i) parte accionante:** Guillermo Herrera, en calidad de representantes de Guillermo Antonio Kubes Robalino, en calidad de prefecto de la provincia de Pastaza y presidente de la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana – CONGA; Bernardino Herrera Villarreal, en calidad de prefecto de la Provincia del Carchi y presidente de la Mancomunidad del Norte; y, **(ii) parte accionada:** María Lorena Santillán Cabrera y Augusta Vanessa House Vivanco, en representación de María Caridad Vázquez Quezada, secretaria ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias y Jenny Samaniego, en representación de la Procuraduría General del Estado.

los recursos suficientes (art. 273 CRE); y, (iii) las competencias de fomento de las actividades productivas y fomento de actividades agropecuarias (art. 263 CRE).

9. Para justificar la presunta inconstitucionalidad sostienen que el artículo 1 de la CRE *“dispone que el Ecuador se organizará en forma de República y se gobierna de forma descentralizada, lo cual informa que uno de los principios organizativos y de gobierno del Estado ecuatoriano es la descentralización. De allí nace el derecho fundamental (Capítulo primero "Principios Fundamentales") de los Gobiernos Autónomos Provinciales, para que el Estado central transfiera de forma obligatoria las competencias con sus respectivos recursos, y para no dejar duda respecto de cuáles serán las competencias que se transfieren con los recursos, el Art. 263 de la Constitución de la República -CRE, las dispone de forma taxativa (sin perjuicio de otras que se hagan mediante ley), y en los numerales 6 y 7 se refiere al fomento de las actividades agropecuarias y productivas”*.
10. No obstante, consideran que la resolución 008-CNC-2014 del Consejo Nacional de Competencias es contrario a *“este principio fundamental y [ha] violado expresas disposiciones constitucionales y legales, puesto que dispone asumir e implementar las competencias sin los recursos humanos, económicos y materiales que por efecto de las competencias de fomento productivo pasan a los gobiernos provinciales, Art. 273 de la CRE. Por el contrario, y al no transferir los recursos económicos y mantenerlos en el gobierno central, tácitamente autoriza al Ejecutivo seguir ejerciendo dichas competencias como efectivamente lo viene haciendo hasta la fecha”*.
11. Asimismo, establecen que el artículo 107 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (**“COOTAD”**) obliga a que toda transferencia de competencias vaya acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, pero *“nada de aquello se determina en la resolución, por lo que es imposible ejercer e implementar las competencias de fomento de las actividades productivas y agropecuarias”*. De igual manera, sostienen que el artículo 204 del COOTAD dispone que estas *“competencias serán financiadas por lo menos con los mismos recursos que el gobierno central ha destinado históricamente”*.
12. Finalmente, mencionan que *“todo el contenido de la Resolución 008-CNC-2014, con sus 18 artículos y 11 disposiciones generales, infringieron los Arts. 273, 263 numerales 6 y 7, y 1 de la Constitución de la República. Esta resolución del Consejo Nacional de Competencias, obliga a asumir competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sin los recursos humanos, económicos y materiales. Por otro lado, tampoco los gobiernos provinciales de las mancomunidades del Norte y CONGA, han aceptado expresamente la competencia de Fomento de las Actividades Productivas y Agropecuarias, lo cual ha dejado a la política local de fomento productivo a la deriva en perjuicio de los habitantes de nuestras provincias”*.

4.2. Argumentos del Consejo Nacional de Competencias

13. El 14 de junio de 2016, María Caridad Vásquez Quezada, en calidad de secretaria ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias, contestó la demanda de acción pública de inconstitucionalidad defendiendo la constitucionalidad de la resolución en cuestión.
14. Señaló que, de conformidad con el artículo 263 numerales 6 y 7 de la CRE, el fomento de las actividades productivas y agropecuarias son competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados, y que en esa línea *“no obedece a si una autoridad desea o no ejercer una competencia, estas son de cumplimiento obligatorio”*.
15. Indicó que el ejercicio de competencias concurrentes está autorizado por los artículos 114 y 260 del COOTAD, que establecen *“[...] que las competencias exclusivas son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión (sic) puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno; por lo tanto, el artículo 135 del mismo cuerpo legal, señala que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales deberán ejecutar de manera coordinada y compartida el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, debiéndose observar las políticas emanadas de las entidades rectoras ajustándose a las características y vocaciones productivas territoriales, sin perjuicio de las competencias del gobierno central para incentivar estas actividades [...]”*.
16. Explicó que los recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados son: a) ingresos propios de la gestión; b) transferencia del Presupuesto General del Estado; c) otros tipos de transferencia, legados y donaciones; d) participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y, e) recursos provenientes de financiamiento.
17. Asimismo, mencionó que los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado, de conformidad con el artículo 189 del COOTAD, son de tres tipos: a) transferencia provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas; b) transferencia para financiar el ejercicio de nuevas competencias; y c) transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generan, explotan o industrialicen recursos no renovables.
18. En tal sentido, alega que las transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas son reguladas por el COOTAD a partir del artículo 191 al 202 de la CRE, consistentes en el 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado, y se distribuyen conforme una fórmula que incorpora los 7 criterios establecidos en el artículo 272 de la CRE.
19. Sostiene también, que la competencia en cuestión no es una competencia nueva que la venía ejerciendo el gobierno central, por el contrario, *“ha sido ejercida históricamente*

por los gobiernos provinciales desde la extinta Ley de Régimen Provincial". Por lo que, la resolución demandada no versa sobre transferencia de competencias y recursos porque el gobierno provincial ya venía ejerciendo dicha competencia.

20. Finalmente, el 10 de mayo de 2021, el Consejo Nacional de Competencias presentó un informe sobre el estado actual de la resolución No. 008-CNC-2014 impugnada en el cual determinó que la norma se encuentra vigente y que no se trata de una resolución de transferencia de una nueva competencia, sino que es una resolución de regulación de una competencia histórica ya ejercida por los GADs provinciales.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

21. El 14 de junio de 2016, Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado contestó la demanda defendiendo la constitucionalidad de la resolución demandada.
22. Explicó que el objetivo de la resolución demandada es el ejercicio de las competencias de fomento de actividades productivas y agropecuarias a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y parroquiales. Añadió que los recursos para el ejercicio de tal competencia se encuentran plenamente establecidos en los artículos 271 y 272 de la CRE. Por ello, aseguró que la transferencia de competencias prevista en el artículo 273 se torna en inaplicable e impertinente en virtud de que aquella competencia es exclusiva de los GAD y nace de la misma CRE.
23. Recordó que la competencia en materia de fomento productivo y agropecuario no es nueva, pues se ha ejercido por los gobiernos provinciales desde la Ley de Régimen Provincial. Por lo que *"la resolución No. 0008-CNC-2014, no transfiere la competencia de fomento de la actividad agropecuaria y productiva, sino que regula el ejercicio de la competencia, determinando de forma clara los modelos de gestión para los niveles de gobierno"*.
24. En ese orden, manifestó que los recursos financieros para el ejercicio de sus competencias según lo dispuesto en el artículo 171 del COOTAD provienen de los ingresos propios de la gestión, de transferencia del Presupuesto General del Estado, donaciones, entre otros *"sin embargo al hablar de transferencias es necesario considerar las transferencias para financiar el ejercicio de nuevas competencias, son para aquellas competencias que no han tenido los [GADS], y estaban siendo ejercidas por el gobierno central"*.
25. Finalmente, enfatizó que, por no corresponder a una competencia nueva *"su fuente de financiamiento es la proveniente de la transferencia del 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes, conforme lo determina el artículo 198 del [COOTAD] y de los ingresos propios y demás fuentes de financiamiento que en ejercicio de su autonomía los gobiernos provinciales consideren"*.

V. Análisis Constitucional

26. En función de los argumentos expuestos, se colige que los accionantes consideran que la resolución 008-CNC-2014 es incompatible con el artículo 273 de la CRE al no transferir los recursos para el ejercicio de la competencia de fomento agropecuario y productivo que constituyen competencias exclusivas de los gobiernos provinciales dentro del modelo constitucional descentralizado (artículos 1 y 263 numerales 6 y 7 de la CRE). De ahí que corresponde a esta Corte Constitucional analizar el siguiente problema jurídico:

¿La presunta falta de asignación de recursos por parte del Consejo Nacional de Competencias a través de la resolución No. 0008-CNC-2014 es incompatible con el artículo 273 de la CRE, en concordancia con las competencias exclusivas de los gobiernos descentralizados previstas en los artículos 1 y 263 numerales 6 y 7 de la CRE?

27. La Constitución es, en su parte orgánica, el estatuto jurídico del poder. Esto implica que es la norma que distribuye las competencias y atribuciones a los distintos órganos de la administración pública y las demás funciones del Estado³.
28. Así, en el capítulo IV del título V sobre organización territorial de Estado, se establecen las competencias constitucionales que tienen los distintos niveles de gobierno y su régimen. En el caso de los gobiernos provinciales, el artículo 263 de la CRE, en sus numerales 6 y 7, determina que estos tendrán la competencia exclusiva de “fomentar la actividad agropecuaria” y “las actividades productivas provinciales”.
29. En su demanda, los accionantes sostienen que la transferencia de las competencias de fomento agropecuario y actividades productivas a los gobiernos provinciales mediante la resolución No. 008-CNC-2014 debió estar acompañada de la entrega de recursos suficientes para su asunción e implementación, pues no haberlo realizado contraría el primer inciso del artículo 273 de la CRE que establece:

“Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias”.

30. En esa línea, corresponde analizar si es constitucional que el Consejo Nacional de Competencias haya emitido la resolución No. 0008-CNC-2014 relativa al fomento agropecuario y las actividades productivas, sin la entrega de recursos a los gobiernos provinciales a través del costeo de competencias previsto en el artículo 273 de la CRE como fuente de financiamiento. Para el efecto, es preciso tomar en consideración que no todas las competencias de los gobiernos provinciales, previstas en los artículos 263 se

³ Corte Constitucional. Sentencia No. 33-20-IN/21 de 05 de mayo de 2021, párr. 78.

rigen bajo las mismas fuentes de financiamiento⁴, particularmente con el costeo de competencias previsto en el artículo 273 de la CRE. Así, esta Corte ya ha determinado que en la legislación existen cuatro tipos de competencias de los GADs:

- (i) las competencias exclusivas definidas en el artículo 114 del COOTAD y aquellas que están establecidas expresamente en la CRE y que su titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno;
 - (ii) las competencias concurrentes definidas en el artículo 115 del COOTAD como aquellas cuya titularidad corresponde a dos o más niveles de gobierno;
 - (iii) las competencias adicionales; y,
 - (iv) las competencias residuales definidas en los artículos 149 y 150 del COOTAD, como aquellas competencias que entrega el Consejo Nacional de Competencias⁵.
- 31.** En el presente caso, conforme al artículo 1 de la resolución No. 008-CNC-2014, su objeto se refiere a la asunción e implementación del “*ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias*”, las cuales conforme al artículo 263 numerales 6 y 7 de la CRE constituyen competencias exclusivas de los gobiernos provinciales.
- 32.** Al respecto, se debe aclarar que el costeo de competencias está diseñado, en principio para la entrega de competencias residuales o adicionales. Sin embargo, este costeo podría darse también en la entrega de competencias exclusivas y concurrentes, lo cual no es obligatorio en todos los casos pues dependen del análisis que efectúe la Comisión Técnica de Costeo del Consejo Nacional de Competencias⁶.
- 33.** De ahí que, al no ser el fomento agropecuario y las actividades productivas una competencia adicional ni residual, no existe la obligación del Consejo Nacional de Competencias de entregar recursos a través del costeo de competencias al emitir la

⁴ Al respecto, conforme lo ha reconocido esta Corte en la sentencia 36-15-IN/20, existen distintas fuentes de financiamiento de los GADS, entre las que se encuentran: (i) Las preasignaciones presupuestarias establecidas en los artículos 271 y 272; (ii) Los recursos propios establecidos en el artículo 270; (iii) El costeo de competencias establecido en el artículo 273; (iv) El porcentaje de la explotación de recursos naturales no renovables establecido en el artículo 274; (v) El endeudamiento establecido en el artículo 211 del COOTAD; (vi) Los recursos provenientes de donaciones, herencias o legados a favor de los GADs establecidos en el artículo 171 letra c) del COOTAD.

⁵ *Ibíd*, párr. 17.

⁶ *Ibíd*, párr. 18. Al respecto, el artículo 154 del COOTAD establece: “*Transferencia de competencias.- Para la transferencia progresiva de nuevas competencias adicionales o residuales a los gobiernos autónomos descentralizados, el Consejo Nacional de Competencias observará el siguiente proceso: (...) b) Informe de la comisión de costeo de competencias: Con los informes del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia, de capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados y de recursos existentes, se integrará una comisión técnica sectorial de costeo de competencias, de conformidad con el artículo 123 de este Código, la cual identificará los recursos necesarios correspondientes a las competencias, y presentará un informe vinculante al Consejo Nacional de Competencias, en el plazo establecido por el mismo (...)*”.

resolución No. 008-CNC-2014, pues no se enmarca en el presupuesto establecido en el artículo 189 letra b) del COOTAD⁷, en concordancia con el artículo 273 de la CRE.

34. Por el contrario, la principal fuente de financiamiento para el ejercicio de las competencias exclusivas -como el fomento de la actividad agropecuaria y productivas provinciales- son las preasignaciones presupuestarias establecidas en el artículo 271 de la CRE.⁸
35. Esto sin perjuicio de que sobre la base de su capacidad de generar y administrar recursos propios, los GADs puedan cobrar tasas en el marco de sus competencias⁹. En tal sentido, el artículo 18 de la resolución establece que *“los gobiernos autónomos descentralizados provinciales fijarán las tasas y contribuciones especiales de mejoras necesarias para el ejercicio de la competencia”*.
36. De igual manera, esta Corte observa también que, conforme al informe presentado por el Consejo Nacional de Competencias, la resolución impugnada *“no es una resolución de transferencia de una nueva competencia constitucional y recursos, si no, es una resolución de regulación de una competencia histórica ya ejercida por los GAD Provinciales mediante la cual se reguló los diferentes modelos de gestión, estableciendo las facultades de rectoría, planificación, regulación gestión y control de cada nivel de gobierno para la continuación del ejercicio de la competencia de fomento de actividades productivas y agropecuarias, acto que tuvo como fin el organizar y define de forma clara su ejercicio para cada nivel de gobierno, en base a las funciones que tiene el CNC”*. Por lo que tampoco se evidencia una afectación a un precepto constitucional.
37. Asimismo, esta Corte considera necesario enfatizar que en la presente acción de inconstitucionalidad no le corresponde analizar la entrega o no del financiamiento a un GAD en particular, pues este tipo de control -como su nombre lo indica- es abstracto y se circunscribe a analizar la compatibilidad constitucional de la resolución impugnada que, conforme a su artículo 2, rige *“a todos los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y parroquiales rurales”*.
38. Finalmente, respecto de lo argumentado por los legitimados activos respecto de que correspondía a los GADs provinciales aceptar expresamente la competencia de fomento

⁷ Conforme al artículo 189 del COOTAD *“las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados serán: [...] b) Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias [...]”*.

⁸ Conforme al artículo 271 de la CRE *“los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados”*.

⁹ Conforme al artículo 270 de la CRE *“los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”*. Véase, Corte Constitucional. Sentencia No. 36-15-IN/20 de 22 de julio de 2020, párr. 20.

de las actividades productivas y agropecuarias, esta Corte esclarece que la asunción de competencias exclusivas de los distintos niveles de gobierno es obligatoria y no existe la necesidad de que el GAD expresamente haya aceptado la competencia.

39. Por las consideraciones expuestas, esta Corte no encuentra que la resolución 008-CNC-2014 sea incompatible con el modelo de descentralización previsto en el artículo 1 de la CRE y particularmente con las previsiones constitucionales sobre las fuentes de financiamiento para las competencias exclusivas como el fomento de la actividad agropecuaria y productivas provinciales.

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 pública de inconstitucionalidad.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.15
10:07:37 -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 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0019-16-IN

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Sentencia No. 1080-16-EP/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 1080-16-EP

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

SENTENCIA

TEMA: La Corte analiza el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al resolver el recurso de apelación en un juicio ordinario por cobro de dinero, y determina que no existe vulneración al derecho alegado.

I. Antecedentes

1. Teresa de Jesús Morante Litardo demandó el pago de una letra de cambio de USD 300.000,00 a su hijo Cecilio Jalil Morante. Con fecha 14 de abril de 2000, el juzgado Vigésimo Noveno de lo Civil de Guayaquil resolvió la causa signada con el No. 036-M-98 (juicio ejecutivo), declaró con lugar la demanda y ordenó el pago de la deuda. Esta decisión fue ratificada en apelación, el 06 de noviembre de 2001, por la Sexta Sala de la H. ex Corte Superior de Guayaquil y como consecuencia de ello, el 07 de noviembre de 2002, el juzgado de instancia dictó auto de mandamiento de ejecución por la cantidad de USD 776.251,62.
2. El 13 de julio de 2004, Teresa de Jesús Morante Litardo cedió todos sus derechos litigiosos a favor de Dominga Azucena Camatón Borbor. Así, el 15 de julio de 2005, ante la Notaria Trigésima Séptima de Guayaquil, se suscribió un convenio de pago por el valor de USD 300.000,00, novándose la obligación de origen y comprometiéndose el deudor, Cecilio Jalil Morante, a pagar en el plazo de noventa días.
3. El 03 de febrero de 2011, Dominga Azucena Camatón Borbor, presentó una demanda en contra de Cecilio Jalil Morante por incumplimiento de las obligaciones contraídas en el convenio de pago.
4. El 14 de marzo de 2012, el juez del Juzgado Duodécimo de lo Civil de Guayas, dentro del juicio ordinario No. 2011-0095¹, declaró con lugar la demanda propuesta y dispuso el pago inmediato de la deuda principal más intereses. De esta decisión, la parte demandada interpuso recurso de apelación.

¹ Numeración actual No. 09312-2011-0095.

5. El 20 de marzo de 2013, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (Sala Provincial), dentro del proceso No. 2012-0248,2 rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia recurrida. De esta decisión, el demandado interpuso recurso de aclaración y ampliación, mismo que fue negado el 17 de abril de 2013 por la misma Sala Provincial.
6. El 29 de abril de 2013, Cecilio Jalil Morante interpuso recurso de casación. La Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de fecha 21 de octubre de 2014, inadmitió a trámite el recurso interpuesto³. De esta resolución, el demandado solicitó aclaración y ampliación, petición que la Sala de Conjuces de la Corte Nacional de Justicia negó mediante auto del 12 de diciembre de 2014.
7. El 10 de junio de 2015, Cecilio Jalil Morante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de marzo de 2013 dictada por la Sala Provincial. El 24 de julio de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió la causa signada con el No. 1002-15-EP⁴.
8. El 11 de septiembre de 2015, María de Lourdes Santos Reder, cónyuge de Cecilio Jalil Morante, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de marzo de 2013 dictada por la Sala Provincial. El 15 de diciembre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió la acción signada con el No. 1536-15-EP⁵.

² Numeración actual No. 09112-2012-0248.

³ Proceso No. 533-2013.

⁴ Argumentos y fundamentos recogidos por el auto de la Sala de admisión: “*El accionante señala que se vulneraron los derechos constitucionales contenidos en los artículos 3 numeral 1; 11 numerales 3, 5 y 9; 75, 76 numeral 7; 82; y, 424 de la Constitución de la República*”. Argumenta, “*Las pruebas referidas eran pertinentes, porque entre las excepciones existe la de nulidad de los derechos litigiosos efectuados por mi señora madre y la actora y según el Art. 114 del C.P.C, Cada parte está obligada a probar los hechos que alega; y el Art. 116 del mismo cuerpo de leyes, (...) EL JUEZ IRIARTE, AL DICTAR TAL RESOLUCIÓN SE LIMITÓ A EXPRESAR Y JUSTIFICAR EL ACTO DICIENDO QUE DICHAS PRUEBAS SON IMPERTINENTES [...]*”.

⁵ Argumentos y fundamentos recogidos por el auto de la Sala de admisión: La accionante señala que se vulneraron los derechos constitucionales a la igualdad, tutela judicial, debido proceso en las garantías de la defensa y motivación; la seguridad jurídica, y el principio de jerarquía normativa, contenidos en la Constitución. Argumentó que, 1.- “*El litisconsorcio, se lo clasifica en activo, pasivo, mixto. Yo estoy incluida en el litisconsorcio pasivo, que se produce cuando uno solo es el actor y varios deben ser los demandados, y consta en el Art. 72 del Código de Procedimiento Civil. (...) En el caso, si el bien que se compromete en un Convenio pertenece a la Sociedad Conyugal, y no existe entre cónyuges Acuerdo, sobre la designación del Administrador Común y ha actuado en un Convenio uno solo de los cónyuges, tal acto no obliga al patrimonio de la sociedad conyugal, conforme dispone el inciso segundo del Art. 147 del CC*”. 2.- “*(...) todo lo cual genera la nulidad, por violación del trámite correspondiente a la naturaleza del asunto señalada en el Art. 1014 del Código de Procedimiento Civil*”. 3. En el juicio ejecutivo se suscribió una transacción “*sin mi autorización...*”. 4.- En la deuda se comprometió el patrimonio de la sociedad conyugal. 5.- “*(...) Mi afirmación se fundamenta en que dentro del proceso no se ordenó la prueba solicitada por el demandado, generándose así la violación al derecho constitucional a la defensa (...)*”.

9. El 02 de mayo de 2016, Sergio Rodolfo Muñoz Jiménez compareció en calidad de socio de la compañía PRECEXCEPORT S.A. -de la cual Cecilio Jalil Morante es el presidente- y presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de marzo de 2013, dictada por la Sala Provincial.
10. El 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada (No. 1080-16-EP), y por sorteo efectuado el 28 de junio de 2017, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento el 21 de septiembre de 2017 y realizó audiencia el 23 de febrero de 2018⁶.
11. El 05 de febrero de 2019, una vez posesionados los nuevos miembros de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa y dispuso correr traslado a las partes, en auto de 09 de marzo de 2021.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

13. El accionante alega como vulnerado el derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes (art. 76.1 de la CRE), de la defensa (art. 76.7, literales a, b y c de la CRE), de la motivación (art. 76.7.1 de la CRE), así como los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE).
14. El accionante afirma que tuvo conocimiento de la “*existencia de este juicio, el 15 de abril del 2016, en una conversación sostenida con el Sr. Cecilio Jalil Morante*”, sobre lo cual agrega que “[e]l Ing. Jalil, era Presidente y accionista de PRECEXPORT S.A.; pero, la propiedad de los dineros a pagarse, no era de él, sino de PRECEXPORT S.A., por tanto, era obligación legal demandar también a la compañía PRECEXPORT S.A.”. Señala que si bien no es el representante legal de

⁶ El 23 de febrero de 2018, se certificó que a la audiencia no comparecieron las partes ni los terceros con interés.

PRECEXPOR S.A., el artículo 9 de la LOGJCC “*estipula que cualquier persona vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales podrán proponer las acciones constitucionales*”.

15. Afirma que su demanda “*Se fundamenta exclusivamente en las violaciones de derechos constitucionales, al Debido Proceso, al Derecho a la Defensa y otros (...)*”. En este sentido, señala como vulnerado su derecho a la defensa y dice que “*Si en un juicio controvertido, se le niega a una parte su derechos aprobar los hechos que ha alegado, indiscutiblemente que se produjo la indefensión que es dolosa porque fue causada con voluntad y conciencia y es contraria a lo previsto en la Ley*”.
16. En relación a la motivación argumenta que “*la Sala de la Corte Superior que, me hizo daño por omisión, al confirmar el fallo, condenatorio de primera instancia, ignorando la indefensión y la violación de innumerables derechos constitucionales.*” Además, a su criterio, esta repitió los mismos errores de la sentencia de instancia al no “*enunciar la pertinencia de aplicación de las normas jurídicas que invocó al caso concreto que resolvía [...]*”.
17. Respecto a la decisión dada por la Sala Provincial, señala que “*dictó sentencia sin garantizar el derecho a la defensa, viciando el procedimiento de con violaciones fa (sic) derechos constitucionales, no observados por la Sala. Así mismo se violó la garantía relativa al derecho a la defensa*”.
18. Por todo lo mencionado, su pretensión es que se declare la vulneración de los derechos enunciados y se deje “*sin efecto la sentencia dictada por las Juezas de la Sala de la Corte Superior de Guayaquil, el 20 de marzo del 2013*”.

3.2 Argumentos de la parte accionada

19. Mediante escrito ingresado el 28 de septiembre de 2017, la jueza de la Sala Provincial de lo Civil del Guayas, Dora Moreano Cuadrado, presentó informe en el que, en lo principal, señaló:
20. (i) El accionante no tiene legitimación activa porque “*no forma parte de la relación jurídica o negocio jurídico [...] consecuentemente no tenía que ser considerado*”; (ii) consta como última resolución emitida en el proceso el auto de inadmisión de la Corte Nacional de Justicia, pero se impugna en la presente acción la decisión de la Sala de apelación; (iii) las acciones no son subsidiarias, “[I]as reclamaciones que la empresa Precesport S.A. tenga que realizar contra el señor Cecilio Jalil Morante en base a la relación jurídica que entre ellos exista, deben tramitarse por la vía ordinaria [...]”; (iv) es extemporánea, pues no se ha presentado dentro del tiempo determinado en la LOGJCC, lo cual atenta la seguridad jurídica; (v) existe deslealtad y mala fe procesal dado que el accionante dice haberse enterado del conflicto procesal años después de iniciado el proceso con lo cual “*queda demostrada la mala fe del señor Cecilio Jalil Morante al involucrar tardíamente a*

la compañía accionante con el fin de beneficiarse de propio dolo o culpa"; (vi) abuso del derecho, siendo que se ha presentado más de una acción extraordinaria de protección dentro del mismo proceso judicial; y, (vii) cosa juzgada, pues una vez inadmitido el recurso de casación el 23 de abril de 2015 se dispuso la devolución de la caución ante lo cual se presentó varios recursos inoficiosos y posteriormente el proceso fue devuelto al juez de instancia para la fase de ejecución. Pese a que fue sancionado, el demandado siguió presentando *“escritos para obstaculizar la ejecución de la sentencia”*.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1 Análisis constitucional

- 21.** En relación a la presunta vulneración de los derechos a la defensa, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, los cargos presentados en la demanda no cumplen con la carga de brindar una argumentación completa en la que mediante la exposición de una base fáctica y una justificación jurídica que permita a esta Corte dilucidar, al menos de forma mínima, por qué el accionante considera que la acción u omisión judicial acusada vulnera directa e inmediatamente estos derecho⁷. En consecuencia, pese a haber efectuado un esfuerzo razonable⁸, esta Corte no cuenta con elementos para efectuar el análisis respecto de los derechos mencionados y limitará su análisis al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

Sobre el debido proceso en la garantía de la motivación

- 22.** El accionante señala que la sentencia de 20 de marzo de 2013 dictada por la Sala de apelación, no enuncia la pertinencia de la aplicación de normas al caso concreto, recayendo en el mismo error de la sentencia de instancia.
- 23.** De conformidad con el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE “[l]as 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”. En esa línea, la Corte analizará si la decisión impugnada al menos contiene: (i) la enunciación de normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y (ii) explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.
- 24.** Verificada la sentencia impugnada, se observa que luego de fijar la competencia, descartar la omisión de solemnidades y efectuar un relato de los antecedentes, procede a analizar los argumentos presentados en el recurso de apelación. Así, el Tribunal de apelación determina que: (i) no existe ilegitimidad en el convenio de pago; (ii) descarta una posible nulidad o inejecutividad del mismo; (iii) niega una posible prescripción, por considerar que esta no operó por cuanto el artículo 2415

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

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

del Código Civil “*dispone que el tiempo para que esta opere es de 10 años para las acciones ordinarias*”; y, (iv) desecha la reconvencción por cuanto no fue formulada en legal y debida forma ni ha sido justificada dentro del proceso. En consecuencia, es a partir de dicho análisis que la Sala de apelación rechaza el recurso de apelación y confirma la sentencia venida en grado.

25. Por lo expuesto, se evidencia que la Sala de apelación se pronunció sobre los cargos del recurrente de apelación y para el efecto enunció normas jurídicas y determinó la pertinencia de su aplicación al caso puesto a su conocimiento. De modo que esta Corte encuentra que no existe vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada.
26. Asimismo, de los recaudos procesales se evidencia que el proceso de cobro de la deuda se da entre Cecilio Jalil Morante, por sus propios derechos, y Dominga Azucena Camatón Borbor, como cesionaria de la deuda. Por lo que, ni PRECEXPORT S.A. ni el accionante eran o debieron ser parte del proceso.
27. En esa línea, al verificarse además, que el abogado Sergio Rodolfo Muñoz Jiménez, patrocinó y presentó tres demandas de acción extraordinarias de protección (Cecilio Jalil, su cónyuge y el ahora accionante), esta Corte estima necesario recordarle que el interponer la acción extraordinaria de protección sin fundamento, tendiente a entorpecer el proceso inicial, puede ser sancionado de acuerdo a lo establecido en el artículo 64 de la LOGJCC.
28. Finalmente, en relación a la medida cautelar solicitada esta Corte recuerda que por disposición expresa del artículo 27 de la LOGJCC, estas medidas cautelares no son procedentes en la acción extraordinaria de protección. Por lo que, aun cuando el pronunciamiento sobre ellas correspondía a la Sala de Admisión, al haber sido omitido por esta, el Pleno estima necesario dejar claro que son improcedentes.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Devuélvase el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.15 09:58:54 -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 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1080-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 42-10-IN/21 y acumulado
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 09 de junio de 2021

CASOS Nos. 42-10-IN y 45-10-IN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza y desestima las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas en contra de varios artículos de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno.

I. Antecedentes Procesales

Caso No. 42-10-IN

1. Los señores Luis Alfredo Villacís Maldonado, en calidad de Director Nacional del Movimiento Popular Democrático, Jorge Elías Escala Zambrano, Francisco Ramiro Ulloa Enríquez, Marco Ramiro Terán Acosta y Linder Maximiliano Altafuya Loor, asambleístas del Movimiento Popular Democrático, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 7, 11, 16, 25 y 27 de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y Ley de Régimen Tributario Interno publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 244 de 27 de julio de 2010.

Caso No. 45-10-IN

2. El señor Jorge Pareja Cucalón, por sus propios derechos y en calidad de Presidente del Foro de Opinión Petrolera Ecuatoriana, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 21 y 23 de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y Ley de Régimen Tributario Interno publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 244 de 27 de julio de 2010.
3. La Secretaría General de la Corte Constitucional, certificó el 10 de agosto de 2010, que el caso No. 45-10-IN tiene relación con la causa No. 42-10-IN.

II. Trámite ante la Corte Constitucional

4. Con auto de 13 de septiembre de 2010, la Sala de Admisión de la anterior Corte Constitucional actuante, admitió a trámite la acción signada con el No. 042-10-IN. Con auto emitido la misma fecha, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción

planteada No. 45-10-IN; y, dispuso su acumulación a la causa signada con el No. 42-10-IN.

5. En el Registro Oficial N° 292 de 04 de octubre de 2010, se publicó el extracto de la admisión de los casos 42-10-IN y 45-10-IN, a fin de que la ciudadanía exprese su pronunciamiento a favor o en contra de la inconstitucionalidad.
6. El 11 de diciembre de 2012, se procedió al sorteo de las dos causas acumuladas, correspondiéndole su sustanciación al ex juez Patricio Pazmiño Freire.
7. El 05 de febrero de 2019 las Juezas y Jueces Constitucionales de la actual Corte Constitucional, se posesionaron de sus cargos para el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. El 19 de marzo de 2019 el Pleno de la Corte Constitucional sorteó los casos Nos. 42-10-IN y 45-10-IN a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien con providencia de 11 de septiembre de 2020, avocó conocimiento del caso, requirió informes a las partes, convocó a audiencia pública¹ y dispuso su notificación a los involucrados.

III. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad acumuladas en el presente caso, de conformidad con lo previsto por los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, 98 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

IV. Normas consideradas inconstitucionales y los argumentos

Caso No. 42-10-IN

9. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por la forma de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno (en adelante “ley impugnada”); y, la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2, 7, 11, 16, que sustituyen (las cuatro primeras normas) los artículos 2 primer inciso, 3 primer inciso, 16, 49 y 94 de la Ley de Hidrocarburos (en adelante “LH”) y añaden una norma al artículo 94 ibídem la última; los artículos 25 y 27, mediante los cuales

¹ La audiencia pública se llevó a cabo el 24 de septiembre de 2020 a las 10h00, en forma telemática; no se contó con la comparecencia de los accionantes de ninguna de las dos causas, a pesar de haber sido debidamente notificados. La audiencia se desarrolló con la presencia de los representantes de la Asamblea Nacional, Procuraduría General del Estado y del señor Luis Antonio Collaguazo Lara, presidente del Colectivo Ciudadano “Va por ti trabajador petrolero”, en calidad de amicus curiae.

Con providencia de 24 de septiembre de 2020, la jueza ponente requirió por segunda ocasión a la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero un informe sobre los fundamentos de las demandas planteadas sin que este Organismo haya recibido respuesta alguna por parte de dicha Agencia; en esta misma providencia, se solicitó al Servicio de Rentas Internas un informe respecto de las reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno.

se elimina del inciso 4 del artículo 37 la frase “salvo que por la modalidad contractual estén sujetas a las tarifas superiores previstas en el Título Cuarto de esta Ley” y sustituye el artículo 90 de la Ley de Régimen Tributario Interno (en adelante LRTI), respectivamente. A criterio de los demandantes, las normas impugnadas son contrarias a los artículos 1, 84, 133, 136, 261, 300, 313, 315, 316, 317, 326, 408, 424 y 425 de la Constitución de la República.

10. Las normas impugnadas prescriben lo siguiente:

“Art. 1.- Sustitúyase el primer inciso del artículo 2 de la Ley de Hidrocarburos por lo siguiente: El Estado explorará y explotará los yacimientos señalados en el artículo anterior en forma directa a través de las Empresas Públicas de Hidrocarburos. De manera excepcional podrá delegar el ejercicio de estas actividades a empresas nacionales o extranjeras, de probada experiencia y capacidad técnica y económica, para lo cual la Secretaría de Hidrocarburos podrá celebrar contratos de asociación, de participación, de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos o mediante otras formas contractuales de delegación vigentes en la legislación ecuatoriana. También se podrá constituir compañías de economía mixta con empresas nacionales y extranjeras de reconocida competencia legalmente establecidas en el País (...)”.

“Art. 2.- En el primer inciso del artículo 3 de la Ley de Hidrocarburos sustitúyase la frase “serán realizados por PETROECUADOR según se establece en el segundo inciso de este artículo, o por empresas nacionales o extranjeras de reconocida competencia en esas actividades”, por “serán realizadas directamente por las empresas públicas, o por delegación por empresas nacionales o extranjeras de reconocida competencia en esas actividades; en el segundo inciso sustitúyase la frase “Cuando PETROECUADOR realice las actividades previstas en el inciso anterior, podrá hacerlas directamente o delegarlas”, por “La Secretaría de Hidrocarburos podrá delegar las actividades de transporte de hidrocarburos por oleoductos, poliductos y gasoductos, su refinación e industrialización”, y en el mismo inciso donde dice “PETROECUADOR” dirá “la Secretaría de Hidrocarburos”; y en el quinto inciso sustitúyase la frase “El Ministerio del ramo”, por “La Agencia de Regulación y Control Hidrocarburiífero”.

“Art. 7.- Sustitúyase el artículo 16 de la Ley de Hidrocarburos, por el siguiente: “Son contratos de prestación de servicios para la exploración y/o explotación de hidrocarburos, aquéllos en que personas jurídicas, previa y debidamente calificadas, nacionales o extranjeras, se obligan a realizar para con la Secretaría de Hidrocarburos, con sus propios recursos económicos, servicios de exploración y/o explotación hidrocarburiífera, en las áreas señaladas para el efecto, invirtiendo los capitales y utilizando los equipos, la maquinaria y la tecnología necesarios para el cumplimiento de los servicios contratados.

Cuando existieren o cuando el prestador de servicios hubiere encontrado en el área objeto del contrato hidrocarburos comercialmente explotables, tendrá derecho al pago de una tarifa por barril de petróleo neto producido y entregado al Estado en un punto de fiscalización. Esta tarifa, que constituye el ingreso bruto de la contratista, se fijará contractualmente tomando en cuenta un estimado de la amortización de las inversiones, los costos y gastos, y una utilidad razonable que tome en consideración el riesgo incurrido.

De los ingresos provenientes de la producción correspondiente al área objeto del contrato, el Estado ecuatoriano se reserva el 25% de los ingresos brutos como margen de soberanía. Del valor remanente, se cubrirán los costos de transporte y comercialización en que incurra el Estado. Una vez realizadas estas deducciones, se cubrirá la tarifa por los servicios prestados.

La contratista tendrá opción preferente de compra de la producción del área del contrato, a un precio que en ningún caso será inferior al precio de referencia definido en el artículo 71, no obstante se adjudicará a la empresa que ofertare a un precio en mejores condiciones.

El pago de la tarifa indicada será realizado en dinero, en especie o en forma mixta si conviniere a los intereses del Estado. El pago en especie se podrá efectuar únicamente después de cubrir las necesidades de consumo interno del país.

El precio de hidrocarburos para el caso de pago en especie se fijará (sic) de acuerdo con el último precio promedio mensual de ventas externas de hidrocarburos de calidad equivalente, realizadas por PETROECUADOR.

Podrá haber una tarifa adicional para privilegiar producciones provenientes de actividades adicionales comprometidas por la contratista, a fin de impulsar el descubrimiento de nuevas reservas o la implementación de nuevas técnicas para la recuperación mejorada de las reservas existentes.

Las contratistas garantizarán la realización de las inversiones comprometidas en el respectivo plan de desarrollo o plan quinquenal.

La definición de la comercialidad de los yacimientos constará en las bases de contratación”.

“Art. 11.- Sustitúyase el quinto inciso del artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos por el siguiente: “En los contratos de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos los contratistas como Operadores, no están sujetos al pago de regalías. La totalidad de la producción del área del contrato es de propiedad del Estado”.

“Art. 16.- Añádase el siguiente Art. 94 a la Ley de Hidrocarburos: “Art. 94.- Participación Laboral: En el caso de los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera, éstos recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado, que lo destinará, única y exclusivamente, a proyectos de inversión social en salud y educación, a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que se encuentren dentro de las áreas delimitadas por cada contrato, donde se lleven a cabo las actividades hidrocarburíferas, en partes iguales. Dichos proyectos deberán estar armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo.

El dinero correspondiente al 12% destinado a proyectos de inversión social será canalizado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a través del Banco del Estado. Para que el Banco del Estado efectúe los desembolsos correspondientes, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán contar con proyectos debidamente aprobados por el Ministerio Sectorial correspondiente al área en que se quiera ejecutar el proyecto”. (énfasis agregado)

“Art. 25.- Elimínese del inciso cuarto del artículo 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno, lo siguiente: ‘salvo que por la modalidad contractual estén sujetas a las tarifas superiores previstas en el Título Cuarto de esta Ley’.”

“Art. 27.- Sustitúyase el artículo 90 de la Ley de Régimen Tributario Interno por el siguiente: “Art. 90.- Los contratistas que han celebrado contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos pagarán el impuesto a la renta de conformidad con esta Ley. La reducción porcentual de la tarifa del pago del impuesto a la renta por efecto de la reinversión no será aplicable. No serán deducibles del impuesto a la renta de la contratista, los costos de financiamiento ni los costos de transporte por oleoducto principal bajo cualquier figura que no corresponda a los barriles efectivamente transportados.

En caso de que una misma contratista suscriba más de un contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, para efectos del pago de impuesto a la renta no podrá consolidar las pérdidas ocasionadas en un contrato con las ganancias originadas en otro”.

Argumentos de los accionantes

- 11.** En cuanto a la alegada inconstitucionalidad por la forma, los accionantes sostienen que la “ley impugnada” contiene reformas a la “LH”, “LRTI” y al Código de Trabajo, es decir, legisla sobre tres materias distintas, contradiciendo lo que establece el artículo 136 de la Constitución de la República y el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Acorde con estas disposiciones, los accionantes señalan que los proyectos deben referirse a una sola materia; y que, al ser la “LH” una ley ordinaria, sus disposiciones no podrán modificar ni prevalecer sobre una Ley Orgánica como es la de índole tributaria.
- 12.** Sobre la inconstitucionalidad por el fondo, exponen que el artículo 1 de la “ley impugnada”, contradice los artículos 1 y 408 de la Constitución *“que disponen que los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”*. Sobre el artículo 2 de la “ley impugnada”, alegan que ésta contraviene el artículo 261 de la Carta Magna, *“que determina que el Estado tendrá las competencias exclusivas sobre los recursos energéticos: minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales”*; señalan que *“lo que va a suceder es que la excepción se va a convertir en regla ya que se delegará o concesionará a las transnacionales todas las fases: exploración, explotación, transporte, comercialización y almacenamiento”*.
- 13.** Indican que *“en la ley en mención en los artículos 2 y 3, se permite delegar a empresas privadas nacionales o extranjeras, todas las actividades hidrocarburíferas, no sólo los campos petroleros, sino que además se concesionará las refinerías, transporte por oleoductos, poliductos, estaciones y terminales de combustible y depósitos de gas; por tanto no se consagra la propiedad del Estado sobre los recursos naturales como patrimonio inalienable e imprescriptible de la nación”*. Afirman que, *“no se define en qué casos se podrá realizar esa delegación, dejando*

abierta a interpretaciones arbitrarias la “excepcionalidad” de cada concesión. Ello implica que, tantas empresas privadas, extranjeras, transnacionales, estatales o subsidiarias de éstas podrán ser beneficiadas bajo la figura de ‘delegación’” lo que a su criterio violentaría el artículo 316 de la Constitución.

- 14.** De igual forma, manifiestan que “(...) *la soberanía nacional existe solo cuando el Estado es dueño efectivo de por lo menos el 51% de la producción o de sus ingresos brutos de conformidad a lo establecido en el Art. 408 de la Constitución. Pero contrariamente en el Art. 16 de la Ley de Hidrocarburos se establece la participación del Estado en la producción del contrato de prestación de servicios de tan sólo el 25%”. Agrega que “la rebaja del 44,4% del impuesto a la renta aplicado a los contratos de prestación de servicios, al 25% señalado en el Art. 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno, es inconstitucional por oponerse al cumplimiento del inciso segundo del Art. 408 de la Constitución. La mayoría de países productores de petróleo cobra el 50% lo que determina una verdadera distribución equitativa de renta petrolera”.*
- 15.** Señalan que “*En el caso del petróleo el derecho de esta propiedad culmina con la venta de los hidrocarburos y se concreta en la parte que se obtiene, después de la distribución realizada entre el Estado y los contratistas. Por tanto el Art. 49 reformado de la Ley de Hidrocarburos al disponer que ‘los contratistas como Operadores, no están sujetos al pago de regalías’, contraría lo prescrito en el Art. 317 de la Carta Magna”. En cuanto a la participación laboral, sostiene que “al privarse a los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera del pago de utilidades, en el porcentaje señalado en la legislación laboral, se estaría afectando su derecho consagrado en el numeral 2 del artículo 11, que prohíbe toda discriminación por razones de etnia, lugar de nacimiento, condición socio económica ni por cualquier otra distinción”.*
- 16.** Sobre la reforma al artículo 37 de la “LRTI” señalan que “*las empresas referidas solo pagarán el 25% de impuesto a la renta sobre el total de los ingresos gravables. Generando una discriminación al dar tratamiento preferencial a las multinacionales petroleras violando el Art. 300 de la constitución (sic) que establece los principios de progresividad y equidad al régimen tributario”; y, respecto de la reforma al artículo 90 de la “LRTI”, alegan que “Al expedirse la reforma a dicho cuerpo normativo y disponerse que las empresas pagarán el impuesto a la renta de conformidad con esta Ley, se les hace una rebaja del 44,4% al 25%, favoreciendo a las multinacionales petroleras, violentando una vez más el Art. 300 de la Carta Magna que establece los principios de equidad y progresividad en el régimen tributario”.*
- 17.** Finalmente, solicitan que se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de la “ley impugnada”; y, como consecuencia de ello, se declare la inconstitucionalidad de las normas contenidas en la “LH” y en la “LRTI”.

Posición de la Procuraduría General del Estado

18. El Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, en su escrito ingresado el 07 de octubre de 2010, en lo principal señala que la acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo de control abstracto de constitucionalidad *“(...) no puede ser utilizado por un representante de la voluntad popular que ha participado en el proceso de formación de la ley (...) El artículo 120 de la Constitución de la República no establece entre las atribuciones de los asambleístas la interposición de demandas de inconstitucionalidad (...) aquello responde al hecho de que los asambleístas participaron en el debate y votación de la ley”*.
19. Por otro lado, sostiene que *“el proyecto de ley de manera previa a convertirse en ley de la República hizo referencia a una sola materia, por lo que la base de la discusión en el proceso de producción legislativa respetó aquello. En materia de hidrocarburos obviamente existe necesidad de establecer regulaciones específicas en material laboral y tributaria, situación que no trasgrede la exigencia legal referida”*.
20. Asegura que la ley impugnada no desconoce la jerarquía normativa establecida en la Constitución y el principio de supremacía constitucional, ni pretende la prevalencia de una ley ordinaria sobre una ley orgánica; más bien, sostiene que *“Lo que queda en evidencia es el desconocimiento del accionante en torno a la naturaleza de las delegaciones a empresas privadas nacionales o extranjeras para el emprendimiento de actividades hidrocarburíferas y la extracción de recursos naturales no renovables. El accionante confunde delegación con concesión. Las leyes aprobadas ya no contemplan la figura de la concesión”*.
21. Señala que de acuerdo al artículo 315 de la Constitución, el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos y para el aprovechamiento sustentable de recursos naturales, y que *“aquello no implica que el Estado no pueda delegar a empresas privadas la labor de extracción o refinación de un recurso natural no renovable (...) Lo importante era controlar, como en efecto se hizo a través de estos cuerpos normativos, que las ganancias obtenidas de las actividades extractivas no salgan en una gran proporción del país sin que el Estado reciba lo justo como propietario de los recursos del subsuelo”*.
22. Menciona que la *“propiedad del Estado sobre los recursos naturales no se ha transferido a las empresas privadas (...) tampoco habla de concesión de campos petroleros. La Ley favorece la participación del Estado en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota (...)”*. Agrega que con la “ley impugnada” el Estado *“(...) no cede competencias exclusivas del Gobierno Central. De ahí el cambio de modalidad de los contratos del sector petrolero”*.
23. Finalmente, señala que el acto normativo impugnado *“(...) no resulta incompatible con norma alguna de la Constitución, ni ha inobservado mecanismos del proceso de*

producción legislativa (...) De ninguna manera el acto impugnado favorece la renuncia de derechos, menos aún en el campo laboral". En virtud de lo expuesto, solicita que se rechace la acción pública de inconstitucionalidad.

Posición de Presidencia de la República

- 24.** El abogado Alexis Mera Giler, en calidad de Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República, mediante escrito ingresado el 07 de octubre de 2010, sostiene que *"el hecho de la que la Ley Reformatoria haya contemplado aspectos laborales y tributarios dentro de una reforma en materia hidrocarburífera, de ninguna manera quiere decir que la Ley se refiera a más de una materia (...) Usualmente las leyes tienen carácter transversal, es decir, regulan varios aspectos relacionados a una misma materia"*. Agrega que en materia hidrocarburífera *"(...) se debe regular lo relativo a los contratos petroleros, al régimen tributario de los mismos, a la institucionalidad encargada de la regulación y el control, al régimen laboral de las personas que trabajan en el sector (...)"* sin que ello implique que se trate de diferentes materias.
- 25.** Expone además que, sólo son leyes orgánicas aquellas establecidas en el artículo 133 de la Constitución, por lo tanto *"(...) la Ley de Régimen Tributario Interno, al no estar dentro de las hipótesis señaladas en la Constitución para ser considerada como Ley Orgánica, carece de tal calidad, y en consecuencia, bien pudo ser reformada por la Ley impugnada"*.
- 26.** Sobre el artículo 1 de la "ley impugnada", señala que *"(...) la norma que los asambleístas impugnan, lo único que hace es repetir la disposición del segundo inciso del Artículo 316 de la Constitución (...)"*; sobre el artículo 2 de la "ley impugnada" sostiene que *"La regla general sentada por la Constitución, es que los sectores estratégicos (en los que están incluidos el transporte y la refinación de hidrocarburos) sean gestionados por empresas públicas (...) Por lo tanto, el transporte de hidrocarburos al que se refiere la norma cuestionada deberá realizarse por empresas públicas, como efectivamente lo señala, y solo en casos excepcionales, por delegación a empresas privadas"*. Manifiesta que la alegación que realizan los demandantes *"(...) de que la excepción se convertirá en la regla no es un argumento ni jurídico ni suficiente para demandar la inconstitucionalidad de la norma, menos aún cuando la excepción es creada por la propia Constitución (Artículo 316 segundo inciso) y no por la Ley"*.
- 27.** Agrega que en *"(...) los contratos de prestación de servicios para la exploración y/o explotación de hidrocarburos, la participación del Estado en los recursos naturales, no es ni el 25%, ni el 50%, ni el 51 %. En este tipo de contratos petroleros, la participación del Estado en el petróleo que se extrae es del 100 %, pues a diferencia de lo que ocurre en los contratos de participación en los que la mayor parte del petróleo se queda con los contratistas, en los contratos de prestación de servicios lo único que recibe el contratista por la extracción del crudo, es una tarifa como*

contraprestación a sus servicios, de ahí el nombre del contrato, de ahí el interés del Gobierno Nacional de migrar a este tipo de contratos”. Concluye en este sentido que “(...) el margen de soberanía no es una participación en los recursos naturales (...) Es una especie de garantía en virtud de la cual el Estado jamás perderá dinero, aún cuando los precios en el mercado internacional fluctúen a la baja, pues tan sólo con el 75% remanente se podrán cubrir los costos de transporte, comercialización y la tarifa de la contratista, y si dicho porcentaje no alcanzare para cubrir los costos, quien pierde es la contratista, y no el Estado”.

- 28.** Sobre el artículo 11 de la “ley impugnada” que modificó el quinto inciso del artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos, argumenta que *“(...) el no cobro de regalías en los contratos de prestación de servicios existe desde la reforma hecha en 1982 a la Ley de Hidrocarburos (...) Es necesario insistir en el hecho de que en los contratos de prestación de servicios, TODA la producción del crudo pertenece al Estado, y por lo tanto no cabe exigir a la contratista regalía alguna sobre la producción del crudo, pues ésta no participa en su producción y lo único que recibe a cambio de su extracción, es una tarifa (...) el mandato constitucional del Artículo 317, no es que se cobren regalías siempre y en todo tipo de gestión de los recursos naturales no renovables, sino, únicamente que se priorice el cobro de las mismas, obviamente cuando la modalidad contractual así lo permita (...)”.*
- 29.** Sobre el porcentaje de participación en las utilidades de la empresa, señala que *“(...) la Constitución expresamente ha remitido a la Ley la fijación de dicho porcentaje, y aún si lo hiciera, la disposición constitucional que permite a la Ley fijar límites cuando se trata de utilidades de empresas que explotan recursos no renovables tendría carácter especial frente a la regla general del 15%, y por lo tanto aquella prevalecería sobre ésta (...) destinar el restante 12% para proyectos de inversión social en salud y educación en las poblaciones que se encuentren en las áreas de los correspondientes contratos petroleros, constituye una forma de redistribución de la riqueza y de participación de las comunidades de la Amazonía y la Península de Santa Elena en los ingresos que se producen en la explotación petrolera”.*
- 30.** En cuanto a los artículos 25 y 27 de la “ley impugnada”, sostiene que *“En nuestro país, absolutamente todas las sociedades pagan el 25% de sus utilidades por concepto de Impuesto a la Renta, menos las empresas que tenían contratos de prestación de servicios, para quienes la tarifa del referido impuesto era del 44% (...) lo que precisamente está haciendo la ley es equiparar una tarifa con otra que es aplicada de manera general a todas las sociedades”.* En vista de los argumentos expuestos, solicita que se deseche la demanda en todas sus partes por ser improcedentes.

Caso 45-10-IN

- 31.** El accionante demanda la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 6, 8, 9 y 23 y los relacionados con estos, de la “ley impugnada”; sosteniendo que son

inconstitucionales por contravenir los mandatos expresos de los numerales 11 y 12 del artículo 261 y del artículo 315 de la Constitución; y, alegan que el cambio realizado en los artículos 2, 4, 5, 21 y otros de esta ley, para reemplazar a la Dirección Nacional de Hidrocarburos con una Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, también adscrita al Ministerio Sectorial, en vez de la creación de la Superintendencia Nacional de Hidrocarburos señalada en los artículos 204 y 213 de la Constitución, también es inconstitucional.

32. Las normas acusadas como inconstitucionales prescriben lo siguiente:

“Art. 3.- Sustitúyase el artículo 6 por el siguiente: “Art. 6. Corresponde a la Función Ejecutiva la formulación de la política de hidrocarburos. Para el desarrollo de dicha política, su ejecución y la aplicación de esta Ley, el Estado obrará a través del Ministerio del Ramo y de la Secretaría de Hidrocarburos.”

“Art. 4.- Sustitúyase el artículo 9 por el siguiente: “Art. 9.- El Ministro Sectorial es el funcionario encargado de formular la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la presente Ley. Está facultado para organizar en su Ministerio los Departamentos Técnicos y Administrativos que fueren necesarios y proveerlos de los elementos adecuados para desempeñar sus funciones.

La industria petrolera es una actividad altamente especializada, por lo que será normada por la Agencia de Regulación y Control. Esta normatividad comprenderá lo concerniente a la prospección, exploración, explotación, refinación, industrialización, almacenamiento, transporte y comercialización de los hidrocarburos y de sus derivados, en el ámbito de su competencia.”

“Art. 5.- Sustitúyase el Art. 11 de la Ley de Hidrocarburos por el siguiente: “Art. 11. Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH). Créase la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, ARCH, como organismo técnico administrativo, encargado de regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales en las diferentes fases de la industria hidrocarburífera, que realicen las empresas públicas o privadas, nacionales, extranjeras, empresas mixtas, consorcios, asociaciones, u otras formas contractuales y demás personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que ejecuten actividades hidrocarburíferas en el Ecuador.

La Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero será una institución de derecho público, adscrita al Ministerio Sectorial con personalidad jurídica, autonomía administrativa, técnica, económica, financiera y patrimonio propio.

La Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero tendrá un Directorio que se conformará y funcionará según lo dispuesto en el Reglamento.

El representante legal de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero será el Director designado por el Directorio.

Atribuciones.- Son atribuciones de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, las siguientes:

- a. Regular, controlar y fiscalizar las operaciones de exploración, explotación, industrialización, refinación, transporte, y comercialización de hidrocarburos;
- b. Controlar la correcta aplicación de la presente Ley, sus reglamentos y demás normativa aplicable en materia hidrocarburífera;
- c. Ejercer el control técnico de las actividades hidrocarburíferas;
- d. Auditar las actividades hidrocarburíferas, por sí misma o a través de empresas especializadas;
- e. Aplicar multas y sanciones por las infracciones en cualquier fase de la industria hidrocarburífera, por los incumplimientos a los contratos y las infracciones a la presente Ley y a sus reglamentos;
- f. Conocer y resolver sobre las apelaciones y otros recursos que se interpongan respecto de las resoluciones de sus unidades desconcentradas;
- g. Intervenir, directamente o designando interventores, en las operaciones hidrocarburíferas de las empresas públicas, mixtas y privadas para preservar los intereses del Estado;
- h. Fijar y recaudar los valores correspondientes a las tasas por los servicios de administración y control;
- i. Ejercer la jurisdicción coactiva en todos los casos de su competencia;
- j. Solicitar al Ministerio Sectorial, mediante informe motivado, la caducidad de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, o la revocatoria de autorizaciones o licencias emitidas por el Ministerio Sectorial en las demás actividades hidrocarburíferas; y,
- k. Las demás que le correspondan conforme a esta Ley y los reglamentos que se expidan para el efecto.

El Reglamento Orgánico Funcional de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, que para el efecto expida el Ministro Sectorial, determinará las demás competencias de la Agencia y sus Regionales que se crearen, en el marco de las atribuciones de la Ley”

“Art. 6.- Añádase el siguiente artículo a continuación del Art. 12 de la Ley de Hidrocarburos: “Art. 6-A.- Secretaría de Hidrocarburos (SH). Créase la Secretaría de Hidrocarburos, SH, como entidad adscrita al Ministerio Sectorial, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, técnica, económica, financiera y operativa, que administra la gestión de los recursos naturales no renovables hidrocarburíferos y de las sustancias que los acompañen, encargada de ejecutar las actividades de suscripción, administración y modificación de las áreas y contratos petroleros. Para este efecto definirá las áreas de operación directa de las empresas públicas y las áreas y actividades a ser delegadas a la gestión de empresas de economía mixta y excepcionalmente a las empresas privadas, nacionales e internacionales, sometidas al régimen jurídico vigente, a la Ley de Hidrocarburos y demás normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen.

El representante legal de la Secretaría de Hidrocarburos será el Secretario de Hidrocarburos, designado por el Ministro Sectorial.

Atribuciones.- Son atribuciones de la Secretaría de Hidrocarburos, las siguientes:

- a. Suscribir, a nombre del Estado ecuatoriano, los contratos de exploración y explotación, industrialización y transporte, previa adjudicación por parte del Ministerio Sectorial;

- b. Aprobar planes y programas técnicos y económicos para la correcta ejecución de las actividades y de los contratos de exploración y explotación, industrialización y transporte, de conformidad con la presente Ley;*
- c. Diseñar, evaluar y realizar estrategias de promoción de la exploración y explotación, industrialización y transporte de hidrocarburos y divulgarlas con las mejores prácticas internacionales;*
- d. Evaluar el potencial hidrocarburífero del país;*
- e. Mantener el Registro de Hidrocarburos;*
- f. Administrar los contratos que suscriba y controlar su ejecución;*
- g. Administrar las áreas hidrocarburíferas del Estado y asignarlas para su exploración y explotación;*
- h. Administrar la participación del Estado en los volúmenes de hidrocarburos que le corresponda en los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos;*
- i. Apoyar al Ministerio Sectorial en la formulación de la política gubernamental en materia de hidrocarburos;*
- j. Administrar la información de las áreas y contratos de exploración y explotación, industrialización y transporte de hidrocarburos y asegurar su preservación, integridad y utilización;*
- k. Administrar y disponer de los bienes que por cualquier concepto se reviertan al Estado, por mandato de esta Ley;*
- l. Fijar las tasas de producción de petróleo de acuerdo con los contratos y los reglamentos;*
- m. Emitir informe previo a la autorización del Ministerio Sectorial para la transferencia o cesión de derechos de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, así como para las autorizaciones inherentes a las actividades de transporte, almacenamiento, industrialización y comercialización, cuando corresponda;*
- n. Solicitar al Ministerio Sectorial, mediante informe motivado, la caducidad de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, o la revocatoria de autorizaciones o licencias emitidas por el Ministerio Sectorial en las demás actividades hidrocarburíferas; y,*
- o. Las demás que correspondan de conformidad con esta Ley y el Reglamento.*

El Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría de Hidrocarburos, que para el efecto expida el Ministro Sectorial, determinará las demás competencias de la Secretaría y sus Sub Secretarías que se crearen, en el marco de las atribuciones de la Ley.”.

“Art. 8.- Sustitúyase el artículo 19 de la Ley de Hidrocarburos por el siguiente: “Art. 19.- La adjudicación de los contratos a los que se refieren los artículos 1, 2 y 3 de esta Ley la efectuará el Ministerio Sectorial mediante licitación, con excepción de los que se realicen con empresas estatales o subsidiarias de estas, con países que integran la comunidad internacional, con empresas mixtas en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria y los de obras o servicios específicos. Para las adjudicaciones, el Ministerio Sectorial conformará un Comité de Licitaciones que se integrará y funcionará de conformidad con el Reglamento.

Las bases, requisitos y procedimientos para las licitaciones serán determinados por el Comité de Licitaciones de conformidad con la Constitución y la Ley. Para las licitaciones el Ministerio Sectorial promoverá la concurrencia del mayor número de ofertas de compañías de probada experiencia y capacidad técnica y económica.

Las resoluciones del Comité de Licitaciones causan ejecutoria.”.

“Art. 9.- Sustitúyase el artículo innumerado posterior al artículo 31 de la Ley de Hidrocarburos por el siguiente: “Art. 31-A. Si conviniere a los intereses del Estado, los contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos podrán ser modificados por acuerdo de las partes contratantes y previa aprobación del Ministerio Sectorial.”.

“Art. 21.- Sustitúyase el artículo 62 por el siguiente: “Art. 62. La Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero fijará las tarifas que se cobrarán a las empresas usuarias de los sistemas de oleoductos, poliductos y gasoductos, tomando en consideración los costos y gastos y una rentabilidad razonable sobre las inversiones conforme a la práctica petrolera internacional. (...)”.

“Art. 23.- Sustitúyase el artículo 35 por el siguiente: “Art. 35. El Estado, a través de la Secretaría de Hidrocarburos, en cualesquiera de las formas establecidas en el artículo 2 de esta Ley, podrá celebrar contratos adicionales con sus respectivos contratistas o asociados o nuevos contratos con otros de reconocida capacidad técnica y financiera para utilizar gas proveniente de yacimientos petrolíferos, con fines industriales o de comercialización, y las Empresas Públicas de Hidrocarburos podrán extraer los hidrocarburos licuables del gas que los contratistas o asociados utilizaren en los casos indicados en el artículo anterior”.

Argumentos del accionante Caso No. 45-10-IN

- 33.** Para sustentar las alegadas inconstitucionalidades señala que *“La ubicación del control de la industria petrolera en este organismo adscrito al Ministerio sectorial empeora la situación actual, impide el control de las gestiones asignadas al Ministerio, y se reduce con las funciones de control conferidas a la Secretaría de Hidrocarburos en los literales d), e), g), h), k) y l) del Art. 6 de esta Ley Reformatoria, los mismos que ahora están a cargo de la Dirección Nacional de Hidrocarburos”.* Agrega que *“Las reformas institucionales, al pasar la gestión empresarial pública determinada en el Art. 315 de la Constitución, al Ministerio Sectorial, a la Secretaría de Hidrocarburos y a la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífera adscrita a dicho ministerio, le ubican a la industria petrolera en el espacio inestable de los gobiernos y se pierde por completo la seguridad, rentabilidad y transparencia necesaria para su funcionamiento”.*
- 34.** Señala que *“La aplicación de nuevo contrato de prestación de servicios ocasionales, acomodado, para tratar de resolver los problemas coyunturales de los contratos vigentes, en desmedro de los otros señalados, sin aplicación en el Art. 1 de esta Ley Reformatoria, dadas las complicaciones constitucionales y jurídicas antes indicadas, necesariamente requiere de una revisión jurídica que priorice los de asociación y la constitución de las empresas mixtas indicadas en el Art. 315 de la Constitución a fin de no afectar la supremacía constitucional del Art. 424, mediante la incorrecta interpretación dada, sin tomar en cuenta los mandatos de los Arts. 427, 429 y el numeral 1 del Art. 436 de la misma”.*
- 35.** Indica que *“La exoneración reincidente del pago de las regalías, dada a los contratistas de prestación de servicios en el Art. 11 de esta Ley Reformatoria, es otro*

incumplimiento de la prioridad dada a este ingreso en el Art. 317 de la Constitución y el interpretar la frase ‘u otras contribuciones no tributarias’ para tratar de reemplazarle con la retención del 25% del ingreso bruto denominado ‘margen de soberanía’, es otro desacierto que pugna con el mencionado artículo de la Constitución”. Manifiesta que “El denominado margen de soberanía no es tal cosa, es la simple retención de una parte minoritaria de los ingresos económicos obtenidos con la venta del petróleo producido y su valor será variable según las fluctuaciones del mercado internacional. La verdadera soberanía petrolera existe solo cuando el Estado es dueño de por lo menos el 51% de la gestión empresarial, de la producción y de las ganancias obtenidas, en cualquier clase de contrato de exploración y explotación de hidrocarburos”.

- 36.** En cuanto a la participación laboral, señala que *“La regulación de la participación laboral en el 15% de las utilidades que, según el Código de Trabajo, deben recibir anualmente los trabajadores de las compañías petroleras contratadas, en los términos del artículo 16 de esta Ley Reformatoria, al ser añadida a la Ley de Hidrocarburos, también es inconstitucional”.*
- 37.** Sostiene que *“(…) la rebaja del 44,4% del Impuesto a la Renta aplicada a los nuevos contratos de prestación de servicios para cobrar el 25% señalado en el Art. 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno, cuando en la actualidad la compañía AGIP paga este impuesto, desde el inicio de su producción, es inconstitucional por oponerse al cumplimiento del inciso segundo del Art. 408 de la Constitución, según el cual, el Estado ‘participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos en un monto que no sea inferior a los de las empresas que los explota’. Esta relación es la del 50% que cobra la mayoría de países productores, por ser esta la verdadera distribución equitativa de la renta petrolera”. En este aspecto, agrega que “Esta rebaja, arreglada en los Art. 25, 26, 27 y 28 de esta Ley Reformatoria, a más de la inconstitucionalidad señalada, tiene otra por ser la Ley de Hidrocarburos una Ley ordinaria y según el último inciso del Art 133 de la Constitución, sus disposiciones no pueden modificar ni prevalecer sobre una Ley Orgánica como es la de índole tributaria”.*
- 38.** Añade que *“(…) las inconstitucionalidades señaladas sobre las reformas laborales y tributarias mencionadas, se añade la incurrida al no acatar el mandato del Art. 136 de la Constitución”. Concluye solicitando que se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de las disposiciones jurídicas de la “ley impugnada” y la eliminación del ordenamiento jurídico ecuatoriano de las invocadas normas por ser incompatibles con preceptos constitucionales.*

Posición de la Procuraduría General del Estado

- 39.** El Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 07 de octubre de 2010, a más de los argumentos reproducidos previamente respecto de la causa 042-10-IN, señala que *“Los recursos naturales no*

renovables que se encuentran en el subsuelo pertenecen al patrimonio inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado. Con la vigencia de la Ley impugnada no han dejado de serlo. El accionante no explica e identifica con precisión qué disposición legal es la que desconoce los artículos 317 y 408 de la Constitución de la República”.

40. *Reitera que “El ejercicio de la ‘propiedad sobre los hidrocarburos’ lo sigue teniendo el Estado. No existe transferencia a la propiedad a empresas privadas. El pago a empresas privadas por extracción de crudo de ninguna manera despoja al Estado de su propiedad sobre los recursos del subsuelo. La propiedad del Estado sobre los recursos naturales no se ha transferido a las empresas privadas. El artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos afirma de manera enfática que la totalidad de la producción del área de contrato es de propiedad del Estado”.*
41. *En cuanto a la creación de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, sostiene que el accionante “(...) se limita a afirmar que ese organismo adscrito al Ministerio del Ramo empeora la situación actual, sin referir las razones por las que llega esa conclusión. Afirma que los artículos 204 y 213 de la Constitución, contiene un mandato de creación de la Superintendencia Nacional de Hidrocarburos, pero en ninguna de las disposiciones referidas se ordena la creación de dicha entidad”.*
42. *Por otro lado, indica que el accionante “(...) afirma que la aplicación de la nueva modalidad contractual de prestación de servicios debería ser reemplazada por contratos de asociación y constitución de empresas mixtas, es decir genera una propuesta alternativa y no demuestra cómo esa nueva modalidad contractual desconocería expresas disposiciones constitucionales”.*
43. *Menciona lo prescrito en el artículo 315 de la Constitución para sustentar que el Estado puede constituir empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos y para el aprovechamiento sustentable de recursos naturales; e indica que, “(...) eso no implica que el Estado no pueda delegar a empresas privadas la labor de extracción o refinación de un recurso natural no renovable. El país no cuenta con recursos técnicos y humanos suficientes para asumir todo el proceso extractivo de recursos”.*

Posición de la Asamblea Nacional

44. *El Presidente de la Asamblea en su escrito ingresado el 12 de octubre de 2010, manifiesta que el accionante “(...) plantea en forma genérica lo que a su juicio debía constar en las normas secundarias, tal es el caso de hablar de la creación de una Superintendencia cuando ésta no se encuentra prevista en la Ley ni tampoco en la Constitución se menciona tal posibilidad (...) En lo que tiene que ver con las empresas públicas, el accionante desconoce que existe la Ley Orgánica de Empresas Públicas que regula a estas ‘empresas’ para la descentralización y desconcentración del Estado acorde al Art. 1 de la Constitución”.*

45. Agrega que “(...) en parte alguna se ha rehuido la competencia exclusiva del Estado sobre los recursos hidrocarburíferos determinados en los Arts. 261 numeral 11, 313 y 315 de la Carta Fundamental, como el control y administración de las empresas públicas cuya constitución y jurisdicción las establece con claridad el Art. 5 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas acorde al Art. 315 antes referido, cuestiones que nada tienen que ver con la Ley impugnada, pues la misma no crea empresas públicas”.
46. Sostiene que “La impugnación de que el derecho de regalías en los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, no están sujetos a dicho pago los operadores pertinentes, pues al leer la norma, ‘la totalidad de la producción del área del contrato es de propiedad del Estado’ y no contraviene norma constitucional en forma alguna”.
47. Indica que “La regulación de la participación laboral del 15% es pertinente y no viola disposición constitucional alguna ni altera lo dispuesto en el Art. 136 de la Carta Magna (...)”; y, solicita se deseche por improcedente e infundada la demanda planteada.

Posición de Presidencia de la República

48. En escrito presentado el 12 de octubre de 2010, la Presidencia de la República sobre las competencias del Ministerio del ramo y de la Secretaría de Hidrocarburos, señala que “La Ley Reformatoria, en ningún momento ha asignado ni al Ministerio del ramo ni a la Secretaría de Hidrocarburos, la gestión de los hidrocarburos, como equivocadamente cree el actor. El artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos (en adelante LH) claramente señala que el Ministerio del ramo es el encargado de formular la política en esta materia, mientras que la Secretaría de Hidrocarburos es la encargada de administrar la gestión (no gestionar) del petróleo, lo cual incluye según el artículo agregado a continuación del artículo 12 de la LH, la suscripción, administración y modificación de las áreas y contratos petroleros, y la definición de las áreas de operación directa de las empresas públicas y las áreas y actividades a ser delegadas a la gestión de empresas de economía mixta y excepcionalmente a las empresas privadas”.
49. En este contexto agrega que “(...) la exploración y explotación de hidrocarburos, su refinación, transporte y comercialización, corresponde de manera prioritaria a las empresas públicas, y esto es lo que se llama gestión. Pero la política en materia hidrocarburífera, y la administración de las áreas y los contratos petroleros, ciertamente no corresponde a las finalidades de una empresa pública, y por lo tanto éstas han sido otorgadas al Ministerio del ramo y a la Secretaría de Hidrocarburos”. Señala que el accionante “(...) está confundiendo a la rectoría y administración de un sector (que corresponde al Ministerio y a la Secretaría), con la gestión del mismo (que corresponde, prioritariamente, a las empresas públicas)”.

- 50.** En relación a la alegada inconstitucionalidad de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, señala que el artículo 213 de la Constitución “(...) establece que el control de las superintendencias recae, exclusivamente, sobre actividades económicas, sociales, ambientales, y sobre los servicios públicos y privados. En ningún momento, el referido artículo ha estipulado que los sectores estratégicos, en este caso el de hidrocarburos, deba ser controlado por una superintendencia (...) éste expresamente señala que será la ley la que determine las áreas que deban ser controladas, auditadas y vigiladas por las superintendencias (...) la ley determinó que la regulación y el control hidrocarburífero recayera sobre una agencia y no sobre una superintendencia, y eso es perfectamente constitucional según el citado artículo”.
- 51.** Agrega que para el accionante “(...) las reformas institucionales mencionadas (...) al pasar la gestión empresarial pública (...) al Ministerio del sector, a la Secretaría y a la Agencia, ubicarían a la industria petrolera en el espacio inestable de los gobiernos” ante lo cual, indica que “(...) vale recalcar que antes de la reforma, la institucionalidad del sector hidrocarburífero sí estaba seriamente distorsionada: había un Ministerio rector y regulador, una Dirección Nacional de Hidrocarburos que fiscalizaba la actividad petrolera, y una empresa estatal que administraba los contratos y las áreas de operación petrolera y que a la vez realizaba exploración y explotación de hidrocarburos (gestión)”. Indica que “Con la reforma, las cosas se pusieron en orden, y ahora existe un ministerio que dicta políticas, una Agencia que expide regulaciones y controla su cumplimiento, una Secretaría que administra los contratos y las áreas de operación, y una empresa pública que se encarga de la exploración y explotación de hidrocarburos”.
- 52.** Sostiene que “(...) es necesario aclarar que el cambio en la modalidad de los contratos petroleros que ya ahora existen, no es ninguna delegación al sector privado como lo malinterpreta el actor. No se está delegando ningún campo petrolero nuevo, ni se está delegando a ninguna empresa petrolera nueva la gestión de los hidrocarburos. Lo que se está haciendo, simplemente, es transformar los contratos que ya existen, y que fueron firmados hace algunos años, en contratos de prestación de servicios. No es una delegación, es una transformación de la modalidad contractual. Por eso, el procedimiento consiste en una renegociación, y no en una licitación”.
- 53.** Añade que “(...) si tal renegociación no se llegase a concretar, los referidos contratos petroleros se declararían terminados unilateralmente, conforme lo establece la Disposición Transitoria Primera de la Ley Reformatoria, y sólo entonces el principio de delegación excepcional sería aplicable en caso de que las empresas públicas no pudiesen asumir la totalidad de los campos que quedaren disponibles, o en caso de que no se conformaren las empresas de economía mixta (...) El actor confunde la renegociación de los contratos, con la delegación, que como se explicó, no es lo mismo”.

54. Señala que *“En los contratos de prestación de servicios auspiciados por el Gobierno, las petroleras únicamente reciben una tarifa por barril de petróleo extraído. Es decir, como el mismo nombre del contrato lo indica, a las petroleras sólo se les paga por los servicios de extracción del petróleo y no reciben participación alguna en la producción petrolera, conforme lo señala el Artículo 16 de la L.H. Incluso ahora, con la reforma impugnada, existe un margen de soberanía del 25% de los ingresos brutos del área del contrato, con el cual el Estado siempre obtendrá ganancias, pues si del restante 75% no alcanzare para cubrir los costos, éstos son asumidos por las petroleras”*.
55. Respecto de los contratos de asociación, sostiene que *“(…) sí existe participación de las petroleras en la producción de los campos de petróleo, como lo señala el Artículo 14 de la LH. Casi igual a lo que ocurre en los contratos de participación a los que el Gobierno siempre se ha opuesto”*.
56. Sobre el cobro de regalías indica que *“(…) en los contratos de prestación de servicios, no existe participación de las petroleras en la producción del petróleo, porque sencillamente toda la producción pertenece al Estado, y por lo tanto, por concepto, jamás podría existir un ‘derecho patrimonial sobre el activo petrolero’, para decirlo en palabras del propio actor”*.
57. Indica que el no pago de regalías en los contratos de prestación de servicios existe desde la reforma hecha en 1982 a la Ley de Hidrocarburos; y que en este tipo de contratos *“(…) toda la producción petrolera es del Estado, no el 25%, ni el 51%, TODA la producción es del Estado (...) el 25% del margen de soberanía es una garantía adicional en virtud de la cual el Estado jamás dejará de percibir ingresos, pues lo que no se alcance a pagar con el 75% excedente, correrá por cuenta del contratista”*.
58. Respecto de la rebaja del Impuesto a la Renta alega que *“(…) con los contratos de prestación de servicios, el Estado cumple sobradamente la provisión del Artículo 408 de la Constitución, pues no participa en ningún porcentaje del crudo producido, TODO el crudo es para el Estado. El impuesto a la renta nada tiene que ver con la participación en la producción del petróleo, y mucho menos en este tipo de contratos. Este impuesto graba la utilidad que obtiene la contratista por el pago de la tarifa que recibe a cambio de la extracción del crudo. Graba la renta de la petrolera y no representa ningún monto en cuanto participación se refiere”*; y, reitera que el accionante confunde el impuesto a la renta con la participación del Estado.

Terceros con interés

Colectivo Ciudadano “Va por ti trabajador petrolero”

59. En el expediente constitucional, consta el escrito ingresado por el ingeniero Luis Collaguazo Lara, en calidad de Presidente del Colectivo Ciudadano “Va por ti

trabajador petrolero”, quien en lo principal expone argumentos sobre la presunta inconstitucionalidad del artículo 94 de la “LH”, por el porcentaje de utilidades que reciben los trabajadores vinculados a actividades hidrocarburíferas. Así, sostiene que han sido perjudicados *“(…) pues se atentó en contra de la progresión de nuestros derechos laborales (Art. 11 numeral 8 de la Constitución) afectando al núcleo esencial del derecho y so pretexto de utilizar nuestros recursos en proyectos de educación y salud en las comunidades alrededor de los campos de extracción de crudo, se violentó también el Art. 274 de la Constitución que refiere para esos fines la utilización de las rentas que el Estado obtenga por la explotación de recursos naturales no renovables y no los ingresos de los trabajadores”*.

Servicio de Rentas Internas

- 60.** La economista Marisol Andrade Hernández, en calidad de Directora General del Servicio de Rentas Internas, en su informe ingresado el 02 de octubre de 2020, mencionó que *“A partir del año 2010, y con ocasión del cambio en el modelo de contratación sobre la explotación de hidrocarburos en el Ecuador, el régimen fiscal aplicable al sector se reformó con el objeto de incluir a esta actividad económica en el régimen tributario común (...) las empresas que celebran (...) contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos están sometidas al pago de la tarifa de impuesto a la renta del 25% sobre su base imponible; sin embargo, dichas empresas no pueden utilizar la reducción de tarifa fiscal por reinversión de utilidades, así como tampoco son deducibles los costos de financiamiento, ni los costos de transporte por oleoducto principal bajo cualquier figura que no corresponde a los barriles efectivamente transportados”*.
- 61.** Agrega que *“las empresas que se dedicaban a la exploración y explotación de hidrocarburos también se encontraban sometidas a una tarifa impositiva mínima del 25%, según el inciso final del artículo 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno, a excepción de las empresas que mantenían su actividad bajo la modalidad de prestación de servicios, en los que la tarifa impositiva de renta efectivamente era del 44.4% (...) la reforma normativa no involucró únicamente a la tarifa impositiva, sino que además eliminó el proceso de reembolso de inversiones, costos y gastos que realizaba Petroecuador a la empresa y que, de conformidad con el artículo 91 de la Ley de Régimen Tributario Interno anterior, no formaban parte de los ingresos gravados, ni de los gastos deducibles para efectos del pago del impuesto a la renta. Es así que, en los nuevos contratos (...) se establece que las inversiones son los costos efectuados directamente por la contratista, y contabilizados de acuerdo al Reglamento de Contabilidad que son susceptibles de capitalización; esto quiere decir que, las inversiones que efectúen las contratistas, son aceptadas como costo deducible a través de la amortización anual”*.

V. Análisis Constitucional

62. En primer lugar, se analizarán los cargos relacionados con la presunta inconstitucionalidad por la forma de la “ley impugnada”, para luego efectuar el control de constitucionalidad material sobre los cargos expuestos en las demandas de inconstitucionalidad por el fondo de las disposiciones de la referida ley que los accionantes sostienen son inconstitucionales.

Control constitucional por la forma

63. Los accionantes señalan que la “ley impugnada” al contener reformas sobre materias distintas, contradice lo previsto en el artículo 136 de la Constitución de la República y el 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ya que de acuerdo a estas disposiciones únicamente los proyectos de ley deberían referirse a una materia. Además, alegan que la “ley impugnada” al ser una ley ordinaria, no puede prevalecer sobre una ley orgánica, como es la “LRTI” lo que sería contrario al artículo 133 de la Constitución. En virtud de estas alegaciones, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

¿Al expedir la “ley impugnada” se observó lo previsto en el artículo 136 de la Constitución respecto al principio de unidad de materia?

64. Sobre el principio de unidad de materia al que hacen referencia los accionantes, cabe indicar que éste se encuentra previsto en el artículo 136 de la Constitución de la República, el cual establece que *“Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia (...)”*; este Organismo en la sentencia No. 003-14-SIN-CC dictada dentro del caso No. 14-13-IN y acumulados, señaló que *“el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley que se hace parte”*; concomitantemente, la Ley Orgánica de la Función Legislativa también indica en su artículo 56 que *“El Consejo de Administración Legislativa calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional y verificará que cumpla, con los siguientes requisitos: 1.- Que se refiera a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte”*. (El énfasis es agregado).
65. Ahora bien, “la ley impugnada” en lo principal, emite una serie de regulaciones respecto del sector hidrocarburífero del país; incluye además reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno para adecuar la normativa tributaria relacionada con los contratos de prestación de servicios de exploración y explotación hidrocarburífera² y aunque no incluye reforma alguna al Código Laboral, en su artículo 94 establece los porcentajes de utilidades de las que se beneficiarán los trabajadores por estar vinculados a actividades hidrocarburíferas, lo que explica que se hayan incorporado regulaciones atinentes a asuntos tributarios y laborales.

² Considerandos de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno.

66. En este contexto, se observa que la “ley impugnada” trata de manera directa aspectos relacionados a materia hidrocarburífera y consolida aspectos tributarios y laborales en dicha materia, por tanto ésta es la materia y los otros aspectos son regulaciones de la misma, indistintamente de los cuerpos legales que reforma, sin que pueda observarse que las reformas presentadas sobre aspectos laborales y tributarios tengan un contenido temático ajeno a la “ley impugnada”; en este sentido, se advierte la misma guarda coherencia temática con una materia específica; y, que de acuerdo a lo que se expuso en el párrafo que antecede, existe conexidad entre las disposiciones de la “ley impugnada”, lo cual guarda conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sin que se denote por tanto, vulneración al artículo 136 de la Constitución, respecto del principio de unidad de materia.

¿Al expedir la “ley impugnada” se observó lo previsto en el artículo 133 de la Constitución en lo referente a que una ley ordinaria no podrá modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica?

67. Sobre la alegación expuesta en cuanto a que la ley impugnada por tener carácter de ley ordinaria, no puede prevalecer sobre la Ley de Régimen Tributario Interno, por ser orgánica; este Organismo en sentencia No. 10-18-SIN-CC, casos Nos. 0010-08-TC y 0014-09-IN acumulados al analizar la constitucionalidad del artículo 153 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria que daba la categoría de orgánica a la Ley de Régimen Tributario Interno, considerada previamente como ley ordinaria³, ya se pronunció señalando que la Ley de Régimen Tributario Interno no tiene el rango de ley orgánica; así, mencionó que:

“De ahí que relacionando el contenido de la Ley de Régimen Tributario Interno y el contenido del artículo 142 de la Constitución Política de la República del Ecuador Vigente al momento de emitir la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, esta Corte observa que el mismo no se encontraba dentro de las materias previstas en la Constitución de 1998 para ser considerada una norma orgánica, así como tampoco se enmarca dentro de los tipos de cuerpos normativos considerados como orgánicos previstos en el artículo 133 de la actual Constitución, pues la Ley de Régimen Tributario Interno no se encuentra relacionada con la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; no regula el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; tampoco se encuentra relacionada con la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados y finalmente se colige que no regula el régimen de partidos políticos y el sistema electoral, con lo cual la categorización de ley orgánica, realizada por la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador emitida en el año 2007, no encuentra sustento constitucional”. (énfasis agregado)

³ Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial N° 242 del 29 de diciembre de 2007: “Art. 153.- En la Disposición Final Única, luego de la frase: “Las disposiciones de esta Ley” añádase la siguiente: “que tiene la jerarquía de Orgánica”

68. En la referida sentencia, este Organismo explica las razones por las que la categorización de ley orgánica a la LRTI realizada por la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria no tenía sustento constitucional; en este contexto, es preciso mencionar que la naturaleza de las leyes orgánicas está dada por la materia que regulan y por el trámite previsto en la Constitución para su expedición, mas no por la declaratoria contenida en otra ley.
69. Bajo estas consideraciones, desde la emisión de la “LRTI” ésta ha tenido el carácter de ordinaria⁴; por lo tanto, al declararse la inconstitucionalidad del antes referido artículo de la Ley de Equidad Tributaria, esta Corte no encuentra que exista una inconstitucionalidad formal en los términos alegados por los accionantes, pues como se explicó previamente, la “LRTI” no tiene el carácter de ley orgánica; además, las normas impugnadas de la “LRTI” tampoco se refieren a temas sujetos a reserva de ley orgánica.
70. En este contexto, tanto la “ley impugnada” como la “LRTI” tienen igual jerarquía, y si bien la “ley impugnada” modificó aspectos de la “LRTI”, fueron aspectos que tienen relación con temas técnicos propios de la materia hidrocarburífera; por tanto, no se observa la presunta inobservancia del artículo 133 de la Constitución, ni la inconstitucionalidad formal alegada por los accionantes.

Control de constitucionalidad por el fondo

71. Previo a efectuar el análisis de constitucionalidad por el fondo de las normas que a criterio de los accionantes serían contrarias a la Constitución, es necesario realizar varias consideraciones.
72. En primer lugar, el control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo el garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas infraconstitucionales respecto de las normas consagradas en la Constitución de la República; sin embargo, este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de ahí que debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico; además, se presume la constitucionalidad de las normas jurídicas expedidas por la Función Legislativa, y en caso de duda, no se deberá declarar la inconstitucionalidad⁵.
73. Otro aspecto a tomar en cuenta es que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en el artículo 79 numeral 5 que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “*Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*”; en tal sentido, los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga

⁴ Este pronunciamiento se emite sin perjuicio de aquellos conflictos que han sido previamente resueltos en justicia ordinaria.

⁵ Corte Constitucional. Caso No. 0021-13-IN; sentencia No. 006-16-SIN-CC, Pág. 11.

argumentativa⁶ que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.

74. Con base en lo expuesto y atendiendo la carga argumentativa que consta en las demandas, este Organismo ha considerado pertinente delimitar el análisis constitucional a través de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

“¿Los artículos 1 y 2 de la “ley impugnada” que reformaron los primeros incisos de los artículos 2 y 3 de la Ley de Hidrocarburos son contrarios a los artículos 261, numerales 11; 315, 316 y 408 de la Constitución de la República al permitir la delegación de actividades de exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos, su transporte, refinación, industrialización, almacenamiento y comercialización, a la iniciativa privada?”

75. Los accionantes alegan la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la “ley impugnada” por las reformas a los primeros incisos de los artículos 2⁷ y 3⁸ de la “LH”, respectivamente; a través de estas reformas se estableció que el Estado explorará y explotará los yacimientos de hidrocarburos y sustancias que los acompañan, que se encuentren en el territorio nacional, de forma directa a través de Empresas Públicas de Hidrocarburos, y que “[d]e manera excepcional podrá delegar el ejercicio de estas actividades a empresas nacionales o extranjeras, de probada experiencia y capacidad técnica y económica (...) También se podrá constituir compañías de economía mixta con empresas nacionales y extranjeras de reconocida competencia legalmente establecidas en el País”; se incluye además que el transporte de hidrocarburos por oleoductos, poliductos y gasoductos, su refinación, industrialización, almacenamiento y comercialización, serán realizados asimismo de forma directa por Empresas Públicas o “por delegación por empresas nacionales o extranjeras de reconocida competencia en esas actividades, legalmente establecidas en el país, asumiendo la responsabilidad y riesgos exclusivos de su inversión y sin comprometer recursos públicos, según se prevé en el tercer inciso de este artículo”.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 47-15-IN/21, párrafos 28 y 29

⁷ Ley de Hidrocarburos, artículo 2, inciso primero (Reformado por el Art. 1, del Decreto Ley s/n, R.O. 244-S, 27-VII-2010): “El Estado explorará y explotará los yacimientos señalados en el artículo anterior en forma directa a través de las Empresas Públicas de Hidrocarburos. De manera excepcional podrá delegar el ejercicio de estas actividades a empresas nacionales o extranjeras, de probada experiencia y capacidad técnica y económica, para lo cual la Secretaría de Hidrocarburos podrá celebrar contratos de asociación, de participación, de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos o mediante otras formas contractuales de delegación vigentes en la legislación ecuatoriana. También se podrá constituir compañías de economía mixta con empresas nacionales y extranjeras de reconocida competencia legalmente establecidas en el País”.

⁸ Ley de Hidrocarburos, artículo 3, inciso primero (Reformado por el Art. 2 del Decreto Ley s/n, R.O. 244-S, 27-VII-2010): “El transporte de hidrocarburos por oleoductos, poliductos y gasoductos, su refinación, industrialización, almacenamiento y comercialización, serán realizadas directamente por las empresas públicas, o por delegación por empresas nacionales o extranjeras de reconocida competencia en esas actividades, legalmente establecidas en el país, asumiendo la responsabilidad y riesgos exclusivos de su inversión y sin comprometer recursos públicos, según se prevé en el tercer inciso de este artículo”.

76. La Constitución establece que los recursos naturales no renovables, y en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado⁹. El Estado Central tendrá competencias exclusivas sobre los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales¹⁰; y, se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos. La Constitución determina que los sectores estratégicos de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental y se consideran por tanto, como sectores estratégicos a “*la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley*”¹¹; se constituirán empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos y el aprovechamiento de recursos naturales o de bienes públicos, las cuales estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley¹².

77. De manera específica, el artículo 316 de la Constitución establece que:

“El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley” (énfasis agregado).

78. En este punto, es pertinente indicar que la Corte Constitucional emitió una sentencia interpretativa respecto de los artículos 313, 315 y 316 de la Constitución; así, este Organismo en sentencia No. 001-12-SIC-CC, caso No. 0008-10-IC explicó que el artículo 316 de la Carta -Magna establece los casos de delegación para la gestión de los sectores estratégicos y/o prestación de los servicios públicos; siendo el primer caso para las empresas mixtas con mayoría accionaria del Estado; y, el segundo caso, para la iniciativa privada o para la economía popular y solidaria, señalando sobre esto que “*(...) este proceso de delegación es de carácter excepcional y siempre en los casos que establezca la ley, con los requisitos que ahí se determinen*”; agregó que “*(...) los casos de excepcionalidad se deberían establecer para cada sector estratégico y/o servicio público, pues son ámbitos conceptuales muy amplios que podrían ameritar distinciones o particularidades específicas para cada sector (...) en*

⁹ Constitución de la República del Ecuador, Artículo 408.

¹⁰ Constitución de la República del Ecuador, Artículo 261, numeral 11.

¹¹ Constitución de la República del Ecuador, Artículo 313.

¹² Constitución de la República del Ecuador, Artículo 315.

todo caso, se estará a las leyes que regulen y manden en cada sector, en donde se determinen los casos de excepción y los requisitos correspondientes”.

79. En la referida sentencia, este Organismo enfatizó que la administración, regulación, control y gestión de los sectores estratégicos y servicios públicos corresponde “prioritariamente al Estado”, y que dicha prioridad incluye la potestad del Estado para “delegar” a otras empresas -que no sean las empresas públicas- la participación en dichos sectores estratégicos y/o en la prestación de los servicios públicos, claro está, que dicha facultad de delegación tendrá el carácter de excepcional, y como categóricamente se indica “*en los casos contemplados en la ley de la materia o sector pertinente*”, reiterándose que en lo atinente a los casos de excepción “*deberán ceñirse a lo establecido en la ley correspondiente y a lo regulado por las autoridades competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal*”¹³.
80. Como se observa, el constituyente por un lado, permite la delegación en la participación de los sectores estratégicos y/o en la prestación de los servicios públicos a otras empresas, que no sean públicas, es decir, a la iniciativa privada; facultad que tendrá el Estado pero de forma excepcional y en los casos que establezca la ley para cada sector estratégico¹⁴, como se lo ha hecho en este caso, a través de la Ley de Hidrocarburos y sus reformas, en la que se ha establecido que para hacer efectiva dicha delegación, se podrán celebrar contratos de asociación, de participación, de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos o mediante otras formas contractuales de delegación vigentes en la legislación ecuatoriana, o se podrán constituir compañías de economía mixta con empresas nacionales y extranjeras de reconocida competencia legalmente establecidas en el país¹⁵, lo que se hará de acuerdo a las regulaciones que, para cada modalidad contractual, se encuentren previstas legal y reglamentariamente; de ahí que, el mismo constituyente ha delegado de forma expresa al legislador, lo atinente a las regulaciones que deban

¹³ Sentencia No. 001-12-SIC-CC, caso No. 0008-10-IC, Decisión.

¹⁴ En sentencia 80-12-SEP-CC, si bien el análisis del caso se hizo respecto de los minerales como recursos naturales no renovables, este Organismo se pronunció señalando que “*dentro del sector estratégico de los recursos naturales no renovables, los minerales (que se encuentran en el subsuelo y yacimientos minerales) son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable y de administración exclusiva del Estado central, contemplándose la posibilidad de una delegación de gestión (no de propiedad) a la iniciativa privada (concesión minera) sin que por ello el desarrollo de las actividades económicas en este sector deje de responder al interés general y social (interés público), razón por la cual los delegatarios privados se encuentran obligados a ejercer un aprovechamiento sustentable de dichos recursos minerales (como recursos naturales no renovables), siendo responsabilidad estatal velar por que sus mecanismos de producción, uso y consumo (especies dentro del genérico actividades económicas) por medio del pago de regalías (contribuciones no tributarias) favorezcan en su conjunto las condiciones de vida con dignidad de la sociedad (en términos ambientales, económicos, sociales y culturales) de conformidad con los criterios y parámetros determinados en la ley (...) debiendo el Estado, propietario de estos recursos, velar por el interés público supervisando que su delegatario privado excepcional se sujete a las leyes que regulan las actividades económicas de este sector*” (el énfasis es añadido).

¹⁵ Ley de Hidrocarburos, artículo 2, inciso primero (Reformado por el Art. 1, del Decreto Ley s/n, R.O. 244-S, 27-VII-2010).

efectuarse – de acuerdo a la ley- para los casos de excepción en este tipo de delegación¹⁶.

- 81.** Incluso la actual conformación de este Organismo se ha pronunciado señalando que *“El Estado al ser el encargado de la gestión de sectores estratégicos es quien tiene la facultad para autorizar a empresas públicas que presten un servicio público o delegar a empresas privadas la participación en dichos sectores”*¹⁷; por todo lo dicho, no se observa que los artículos 1 y 2 de la “ley impugnada” sean inconstitucionales al establecer que se podrá delegar la exploración y explotación de hidrocarburos, su transporte, refinación, industrialización, almacenamiento y comercialización a la iniciativa privada; debiendo aclararse además que tampoco esta delegación – por excepción- involucra de manera alguna transferencia de la propiedad del Estado sobre estos recursos, ni de las competencias exclusivas que tiene el Estado Central respecto de los hidrocarburos. Más allá de lo expuesto, se enfatiza nuevamente que el carácter de la delegación a la iniciativa privada será excepcional, deberá autorizarse observando los parámetros o criterios que se exijan en la ley para determinar dicha excepcionalidad, considerando además las particularidades de cada sector estratégico.

¿Los artículos 16 y 49 de la Ley de Hidrocarburos reformados por la “ley impugnada”, que establecen regulaciones sobre el contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos son contrarios a los artículos 317 y 408 de la Constitución de la República?

- 82.** Previo a efectuar el análisis de constitucionalidad, es importante mencionar que si bien las disposiciones que establecieron la creación de la Secretaría de Hidrocarburos se mantienen vigentes en la Ley de Hidrocarburos, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 399, publicado en el Primer Suplemento del Registro Oficial Nro. 255 de 05 de junio de 2018, se fusionó por absorción al Ministerio de Hidrocarburos, el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, el Ministerio de Minería y la Secretaría de Hidrocarburos, en consecuencia, se modificó su denominación a "Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables"; en dicho decreto, se estableció que una vez concluido el proceso de fusión por absorción que *“(...) todas las*

¹⁶ De forma complementaria, cabe indicar que el Código Orgánico Administrativo, sobre esta excepcionalidad en su artículo 74 establece que *“Art. 74.- Excepcionalidad. Cuando sea necesario, en forma excepcional y motivada, para satisfacer el interés público, colectivo o general, cuando no se tenga la capacidad técnica o económica o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas con mayoría pública, el Estado o sus instituciones podrán delegar a sujetos de derecho privado, la gestión de los sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos, sin perjuicio de las normas previstas en la ley respectiva del sector.*

La delegación de actividades económicas que no correspondan a servicios públicos o sectores estratégicos, esto es, aquellas que no se encuentren reservadas constitucional o legalmente al Estado, no está sujeta al criterio de excepcionalidad previsto en el inciso precedente, sino a los criterios de eficiencia y eficacia administrativas. La gestión delegada por autorización administrativa es siempre precaria y en ningún caso generará derechos exclusivos para el gestor. A falta de ley especial se aplicarán las normas previstas en este párrafo”.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1-09-IN/19, párrafo 32.

competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente que le correspondían al Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, al Ministerio de Minería, y a la Secretaría de Hidrocarburos serán asumidas por el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables” y que “Una vez concluido el proceso de fusión por absorción, en la normativa vigente en donde se haga referencia al "Ministerio de Electricidad y Energía Renovable", al "Ministerio de Minería", al "Ministerio de Hidrocarburos"; y a la "Secretaría de Hidrocarburos", léase "Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables"(...)”.

- 83.** No obstante, al tratar de disposiciones que incluyan a la “Secretaría de Hidrocarburos”, únicamente para efectos de abordar el análisis de constitucionalidad de las normas en las que se haga referencia a esta Secretaría, para evitar confusiones, en adelante se hará mención a la misma como “SH”.
- 84.** Como se mencionó previamente, el artículo 2 de la “LH”, reformado por el artículo 1 de la “ley impugnada”, establece que el Estado explorará y explotará los yacimientos de hidrocarburos y sustancias que los acompañan de forma directa a través de las Empresas Públicas de Hidrocarburos; y, excepcionalmente se podrá delegar el ejercicio de estas actividades a empresas nacionales o extranjeras, para lo cual la “SH” podrá *“celebrar contratos de asociación, de participación, de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos o mediante otras formas contractuales de delegación vigentes en la legislación ecuatoriana. También se podrá constituir compañías de economía mixta con empresas nacionales y extranjeras de reconocida competencia legalmente establecidas en el País”.*
- 85.** Como se observa, la delegación a la que hace referencia la disposición mencionada, permite que la “SH” celebre – entre otros- contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, modalidad contractual que es cuestionada por los accionantes por varias razones, así: i) por el porcentaje de margen de soberanía; ii) el no cobro de regalías; iii) tarifa del impuesto a la renta.
- 86.** Ahora bien, en la exposición de motivos de la “ley impugnada”, en la época en que la misma fue expedida – año 2010- consta que para atender las necesidades del sector resultaba adecuado reformar la “LH” *“introduciendo disposiciones que permitan impulsar la actividad hidrocarbúfera, incrementando los niveles de producción de los campos petroleros, dentro de un esquema contractual de prestación de servicios, que devuelva la titularidad de la totalidad de la producción nacional a favor del Estado, estableciendo únicamente el reconocimiento de una tarifa por barril producido a favor de las Contratistas, que no fluctúe en función del precio del petróleo, del cual se han beneficiado desproporcionadamente las compañías operadoras”;* de ahí la razón por la cual, a través del artículo 7 de la “ley impugnada”

se sustituyó el artículo 16 de la “LH” introduciendo así a los contratos de prestación de servicios para la exploración y/o explotación de hidrocarburos¹⁸.

- 87.** El artículo 16 de la “LH” define a los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos como aquellos en los que las personas jurídicas, nacionales o extranjeras, se obligan a realizar con la “SH”, con sus propios recursos económicos, servicios de exploración y explotación de hidrocarburos; debiendo recibir por ello, una tarifa por barril de petróleo neto producido y entregado, cuando el prestador del servicio hubiere encontrado en el área objeto del contrato, hidrocarburos que sean comercialmente explotables.
- 88.** El artículo en mención establece además que, en este tipo de contratos, el Estado ecuatoriano se reservará el 25 % de los ingresos brutos como margen de soberanía, pues determina que *“De los ingresos provenientes de la producción correspondiente al área objeto del contrato, el Estado ecuatoriano se reserva el 25% de los ingresos brutos como margen de soberanía. Del valor remanente, se cubrirán los costos de transporte y comercialización en que incurra el Estado. Una vez realizadas estas deducciones, se cubrirá la tarifa por los servicios prestados”*.
- 89.** Así también, de acuerdo al artículo 49¹⁹ de la “LH”, incorporado a través del artículo 11 de la “ley impugnada”, se determinó que en los contratos de prestación de

¹⁸ No obstante, mediante Decreto Ejecutivo No. 499 de 25 de julio de 2018 se reformó el Reglamento para la Aplicación de la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos; entre los considerandos de esta reforma se mencionó que *“(...) la inversión en exploración en los últimos años ha sido casi nula. Por lo que es necesario incorporar un contrato equitativo y competitivo vigente en la Ley, que facilite el incremento de reservas petroleras a través de la reactivación de la inversión privada en exploración de nuevas áreas; Que es necesario incrementar reservas, para lo cual es prioritario fomentar la inversión en proyectos hidrocarburiíferos en áreas nuevas, para lo cual se ha evidenciado la necesidad de aplicar un modelo de contrato de Exploración y Explotación de Hidrocarburos vigente en la Ley de Hidrocarburos”*, por lo cual se reformó el Reglamento a fin de emitir una serie de regulaciones atinentes al Contrato de Participación para la Exploración y Explotación.

¹⁹ Ley de Hidrocarburos, artículo 49: (Reformado por el Art. 15 de la Ley 101, R.O. 306, 13-VIII-1982; por el Art. 11 de la Ley 44, R.O. 326, 29-XI-1993; y, por el Art. 11 del Decreto Ley s/n, R.O. 244-S, 27-VII-2010).- *“El Estado recibirá mensualmente una regalía no inferior al doce y medio por ciento sobre la producción bruta de petróleo crudo medida en los tanques de almacenamiento de los centros de recolección, después de separar el agua y materias extrañas, cuando la producción promedial del mes respectivo no llegue a treinta mil barriles diarios. La regalía se elevará a un mínimo de catorce por ciento cuando la producción promedial en el mes, sea de treinta mil o más y no llegue a sesenta mil barriles diarios; y subirá a un mínimo de dieciocho y medio por ciento, cuando la producción promedial en el mes sea de sesenta mil o más barriles por día.*

Los porcentajes de regalías antes mencionados se aplicarán a la producción conjunta de cada empresa y de sus filiales, subsidiarias y asociadas, así como a consorcios de empresas y sociedades de hecho.

Por el gas de los yacimientos de gas libre y por los productos que de él se obtengan, se pagará mensualmente una regalía mínima de dieciséis por ciento.

Las formas de medición y las tolerancias de impurezas serán determinadas en el reglamento.

En los contratos de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos los contratistas como Operadores, no están sujetos al pago de regalías. La totalidad de la producción del área del contrato es de propiedad del Estado.

servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos “(...) los contratistas como Operadores, no están sujetos al pago de regalías. La totalidad de la producción del área del contrato es de propiedad del Estado”.

90. Ahora bien, como se mencionó previamente, por remisión constitucional se reserva a la ley la regulación en lo atinente a los casos de delegación de la participación en sectores estratégicos a la iniciativa privada; es así que, se observa que a través de las disposiciones impugnadas lo que se hace es regular que la delegación podrá hacerse a través de la celebración de varios tipos de contratos, entre los que se incluye el contrato de prestación de servicios; respecto del cual, la ley en ese ejercicio de remisión constitucional ha normado esta modalidad contractual y la forma de determinación de la tarifa que será cancelada al contratista por la prestación del servicio, así como el porcentaje que se reservará el Estado como margen de soberanía.
91. Esta Corte observa, por tanto, que este aspecto no reviste cuestiones de constitucionalidad, sino que es un asunto que se circunscribe en la libertad de configuración legislativa de la Asamblea Nacional. Al respecto, este Organismo ha mencionado que en vista de que la Constitución no contiene regulaciones concretas y determinadas en todas las materias, existe la permisión para que el legislador configure el andamiaje normativo correspondiente, teniendo la libertad de escoger a su discrecionalidad las medidas y técnicas para confeccionar la ley tanto en su forma, como en su contenido y propósitos²⁰, es así que el legislador, en el proceso de formación de las leyes debe regular las relaciones y situaciones jurídicas, teniendo como limitación en este ejercicio legislativo, no exceder o invadir el contenido esencial de los derechos y disposiciones fundamentales contemplados en la Constitución, de ahí que no los puede afectar, invadir, limitar o restringir, pero sí los puede desarrollar y regular²¹.
92. Por lo expuesto, el legislador cuenta con libertad de configuración legislativa para determinar en la ley los aspectos de la esfera de la legalidad sin invadir el orden constitucional, estando así facultado para “establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos legales, lo que es evidente sobre todo cuando existe una remisión constitucional a la ley”²².
93. Adicionalmente, si bien los accionantes cuestionan que el porcentaje por margen de soberanía sería inconstitucional por contravenir lo previsto en el artículo 408 de la Constitución que establece que “El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota”, no exponen en sus demandas argumentos suficientes

En los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos, de la participación del Estado en la producción del área del contrato, se destinará el porcentaje equivalente a las regalías que corresponda a los partícipes”.

²⁰ Corte Constitucional, Causa No. 003-2019-OP, párrafo 22.

²¹ Corte Constitucional, Causa No. 002-19-OP, párrafo 21.

²² *Ibíd.*, párrafos 22 y 24.

respecto de la supuesta incorrección o insuficiencia del porcentaje de participación del Estado en este tipo de contratos, que permitan desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma, según lo establece el artículo 76 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.²³ En esta línea, a pesar de los requerimientos que efectuó la jueza sustanciadora por reiteradas ocasiones al organismo técnico pertinente²⁴, sin obtener respuesta alguna, esta Corte no cuenta con información especializada y suficiente que le permita determinar si el porcentaje por margen de soberanía y la forma en que se fija la tarifa a cancelar, no asegura que el Estado participe en los beneficios del aprovechamiento de los hidrocarburos, en un monto superior a los de la empresa que los explota conforme al mandato constitucional. Se debe tomar en cuenta que se trata de un tema técnico que se encuentra regulado legal y reglamentariamente, para efectos de establecer cómo se calculará el ingreso bruto del contrato y el ingreso disponible para el pago de contratistas, en el que no solo se considera el margen de soberanía, sino también otros rubros, como los costos de transporte y comercialización, y los impuestos que resulten aplicables²⁵; en tal virtud, no es posible verificar una posible incompatibilidad con la Constitución.

94. Por otro lado, podría entenderse a la regalía como una contribución económica que recibe el Estado, como propietario de los recursos naturales no renovables, por parte de quienes gestionan estos recursos²⁶; de ahí que, en efecto, el artículo 317 de la

²³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...) 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas”.

²⁴ Ver nota al pie 1.

²⁵ El Reglamento de Aplicación de la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos (Registro Oficial No. 330, 29 de Noviembre 2010, Última Reforma: Suplemento del Registro Oficial 248, 24-V-2018), en sus artículos 55 y 56 se refiere a este tipo de contratos y de manera específica a la forma de calcular el ingreso bruto del contrato y del ingreso disponible para el pago de contratistas; así, respecto de este último rubro se determina que el mismo será “el valor resultante de la diferencia entre el ingreso bruto del contrato y la suma de los siguientes conceptos: (i) Margen de Soberanía; (ii) Costos de Transporte del Estado; (iii) Costos de Comercialización; y, (iv) Los tributos establecidos en la Codificación de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y la Ley de Creación de Rentas Sustitutivas para las provincias de Napo, Esmeraldas y Sucumbíos, si los mismos resultasen aplicables”.

²⁶ Dino Jarach, *Finanzas públicas y Derecho tributario*, 3a. ed. (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1996), pag.250. Sobre las regalías mineras y similares este autor señala que “Existen en muchos países obligaciones, a cargo de las empresas de extracción de minerales, incluyendo el petróleo, a favor del Estado (Estados miembros o Estado Federal) medidas en función de la cantidad o ad valorem del mineral extraído (regalías mineras o similares) (...) el derecho a las regalías mineras, que nace de la ley que reconoce al Estado o a entes estatales de menor jerarquía (Estado miembro, provincias, departamentos, etc.) un derecho eminente sobre las minas de su territorio, puede considerarse como un recurso originario (...)”.

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-254/20, se refirió a las regalías de la siguiente manera: “La jurisprudencia de esta Corte ha definido la regalía como una contraprestación económica que percibe el Estado, en su condición de propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, de las personas a quienes se les concede el derecho a explotar dichos recursos en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado, de donde la titularidad de las regalías al

Constitución establece que en la gestión de los recursos naturales no renovables “(...) *el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico” (énfasis añadido); de hecho la misma Ley de Hidrocarburos, establece en qué contratos se establecerá el pago de regalías, los porcentajes a aplicar y en qué modalidades contractuales no se exigirá su pago, regulación que vale reiterar puede emitir, sobre la base de la remisión constitucional a la ley.*

- 95.** La misma Constitución determina que se “priorizará” el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias por la gestión de recursos naturales no renovables; de ahí que, el cobro de regalías como tal dependerá de la modalidad contractual y su obligatoriedad se establecerá en aquellos contratos que así se exija; por tal motivo, no se observa una inconstitucionalidad al no haberse establecido este tipo de retribución en los contratos de prestación de servicios, en los que como se dijo, el contratista presta sus servicios y recibe una tarifa a cambio de ellos, y cuya suscripción no implica una transferencia de dominio, ni de derechos sobre la producción, pues como lo prevé la “LH” la totalidad de la producción del área del contrato es de propiedad del Estado.
- 96.** No obstante, la Ley de Hidrocarburos si bien determina que no se hará este cobro por regalías, sí establece que los contratistas bajo esta modalidad contractual deberán “*pagar anualmente al Estado, desde el inicio del período de explotación, una contribución no reembolsable equivalente al uno por ciento del monto del pago por los servicios previa deducción de la participación laboral y del impuesto a la renta*”²⁷, con lo que si bien no se está pagando una “regalía”, los contratistas sí cancelarán otro tipo de contribución anual al Estado, por tanto, este tipo de contratos establece otras formas de retribución distintas a la regalía, para asegurar que exista un ingreso a favor del Estado, con lo que la “LH” da cumplimiento a la Constitución al establecer una contribución no reembolsable como otra forma de retribución.
- 97.** Más allá de lo expuesto, en cuanto al cobro de regalías, lo que está haciendo el legislador es emitir las regulaciones atinentes a los contratos de prestación de servicios, como una forma de modalidad contractual para hacer efectiva la delegación de la gestión de hidrocarburos, que la misma Constitución establece que se podrá hacer por excepción en los casos previstos por la ley, y que por ende está siendo regulada por las reformas a la “LH” en ejercicio de la libertad de configuración legislativa. Además, si bien como se ha dicho, este es un asunto de configuración legislativa, cabe indicar que el Estado cuenta con entidades encargadas de supervisar que los contratos contengan cláusulas justas y convenientes para los intereses

igual que de las contraprestaciones económicas causadas por la explotación de un recurso natural no renovable radica en el Estado, en su calidad de dueño del subsuelo, y a las entidades territoriales les compete un derecho de participación sobre las regalías, que les atribuye la ley”.

²⁷ Ley de Hidrocarburos, artículo 54.

estatales, como el actual Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables y la Procuraduría General del Estado.

- 98.** Con base en el análisis efectuado, no se observa que los artículos 16 y 94 de la “LH” sean contrarios a los artículos 408 y 317 de la Constitución.

¿Las reformas a los artículos 37 y 90 de la Ley de Régimen Tributario Interno de la “ley impugnada”, respecto de la tarifa del impuesto a la renta a los contratistas que celebren contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación son contrarias a los artículos 408 y 300 de la Constitución de la República?

- 99.** A través de las reformas incorporadas a la “LRTI”, se estableció que, respecto del impuesto a la renta, las empresas de exploración y explotación de hidrocarburos estarán sujetas al impuesto mínimo establecido para sociedades sobre su base imponible²⁸; y que, las contratistas que celebren contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos pagarán el impuesto de conformidad con la ley, cuando anteriormente pagaban una tarifa superior²⁹.

- 100.** En cuanto a la tarifa del 25% del impuesto a la renta a los contratistas que celebren contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación del impuesto a la renta, los accionantes sostienen que ello no permitiría una verdadera distribución de la renta petrolera por parte del Estado, pues de acuerdo al artículo 408 de la Constitución deberá beneficiarse del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en un monto superior al de la empresa que los explota y que dicha tarifa vulnera el principio de equidad y progresividad tributaria previsto en el artículo 300 de la Constitución.

- 101.** Ahora bien, en efecto, los tributos ocupan un rol importante, entre las fuentes de ingreso que tiene el Estado para cumplir con su tarea de garantizar y prestar las condiciones y situaciones necesarias para el goce efectivo de los derechos, e incluso, estos ingresos constituyen unos de las principales fuentes de financiamiento en el Presupuesto General del Estado³⁰.

- 102.** El Modelo de Código Tributario para América Latina del CIAT define al impuesto como *“el tributo cuya obligación tiene como hecho generador y como fundamento*

²⁸ Ley reformativa a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno: **Art. 25.-** *Elimínese del inciso cuarto del artículo 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno, lo siguiente: “salvo que por la modalidad contractual estén sujetas a las tarifas superiores previstas en el Título Cuarto de esta Ley.”*

²⁹ Ley de Régimen Tributario Interno, artículo 90: *“Los contratistas que han celebrado contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos pagarán el impuesto a la renta de conformidad con esta Ley. La reducción porcentual de la tarifa del pago del impuesto a la renta por efecto de la reinversión no será aplicable. No serán deducibles del impuesto a la renta de la contratista, los costos de financiamiento ni los costos de transporte por oleoducto principal bajo cualquier figura que no corresponda a los barriles efectivamente transportados.*

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 47-15-IN/21, párrafo 65.

jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del mismo”³¹; por su parte, de acuerdo a la legislación ecuatoriana, el impuesto a la renta grava como tal la “renta” que obtengan las personas naturales, sociedades indivisas y sociedades nacionales o extranjeras; a su vez, se considera a la “renta” como a “los ingresos obtenidos” por los sujetos pasivos, de acuerdo a las regulaciones previstas para el efecto en la ley de la materia³².

103. Se colige por tanto, que el impuesto a la renta es un tipo de tributo, a cuyo pago – en este caso - están obligados los contratistas; grava su renta, su exigibilidad no está relacionada con la realización de alguna actividad estatal a su favor; y cuyo cobro es una responsabilidad pública debido al principio de suficiencia recaudatoria³³ del régimen tributario, que promueve su redistribución en el ámbito ecológico, social y económico, de acuerdo a lo previsto en el artículo 300 de la Constitución y que se rige asimismo por el denominado principio de legalidad en materia tributaria, por el cual sólo por ley, se establece, modifica, exonera o extingue impuestos³⁴.

104. De todo lo expuesto, se desprende que el impuesto a la renta es un tributo creado por ley, y es la ley la que justamente establece sus elementos, y dentro de ellos su tarifa, con la condición constitucional de que no sea confiscatoria; tal como en este caso, en el que se ha establecido que a los ingresos gravables de los contratistas de contratos de prestación de servicios se aplicará la tarifa del 25%; por tanto, al ser un “impuesto” que grava con dicha tarifa las ganancias que le corresponden al contratista, no puede ser equiparado con la participación mayoritaria que en efecto tiene el Estado en los beneficios del aprovechamiento de recursos naturales no renovables, como propietario de estos recursos, conforme lo prevé el artículo 408 de la Constitución, pues un impuesto y la participación del Estado en actividades inherentes al sector hidrocarburífero son cuestiones totalmente distintas.

105. Por otro lado, los accionantes sostienen que se estaría dando un trato preferencial a las empresas que suscriban contratos de prestación de servicios, por la aplicación de la tarifa del 25 % del impuesto a la renta sobre sus ingresos, lo que afectaría los principios de equidad y progresividad previstos en el artículo 300 de la

³¹ Modelo de Código Tributario para América Latina del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Mayo 2015, disponible en:

https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2015_Modelo_Codigo_Tributario_CIAT.pdf

³² Ley de Régimen Tributario Interno, artículos 1 y 2.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N° 10-15-SIN-CC, caso 0017-13-IN. En esta sentencia este Organismo estableció que el principio de suficiencia recaudatoria “(...) se encuentra dirigido a velar por que la recaudación de tributos sea la suficiente para el financiamiento del gasto público. En razón de aquello, es considerado como uno de los principios constitucionales del régimen tributario y se encuentra contenido en el artículo 300 de la Constitución”.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 80-12-SEP-CC.

Constitución³⁵; sin embargo, esta alegación no explica de qué forma se estaría dando la presunta vulneración, pues si bien se alega un trato preferente, no se exponen argumentos que precisen qué diferencia existe, con quién se estaría comparando el trato, ni los accionantes profundizan en los motivos para alegar una supuesta discriminación, más aún cuando lo que hicieron los artículos impugnados es establecer la misma tarifa del impuesto a la renta, que actualmente está prevista para todas las sociedades en nuestra legislación³⁶; ya que, a criterio del legislador *“la modificación del contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos establece únicamente el pago de una tarifa por cada barril producido y hace necesaria una modificación del régimen tributario de esta modalidad contractual, a fin de establecer una tarifa única y mínima del 25% del impuesto a la renta”*³⁷(el énfasis es añadido); por lo dicho, tampoco existen argumentos suficientes que permitan desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma, según lo establece el artículo 76 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

106. En este contexto, los asuntos atinentes al establecimiento de la tarifa del impuesto a la renta también constituye una cuestión de configuración legislativa; y, como se mencionó previamente lo que está haciendo el legislador, es emitir las regulaciones atinentes a los contratos de prestación de servicios, como una forma de modalidad contractual para hacer efectiva la delegación de la gestión de hidrocarburos, que la misma Constitución establece que se podrá hacer por excepción en los casos previstos por la ley; de ahí que si el legislador ha establecido que el régimen fiscal aplicable a esta modalidad contractual será el del régimen tributario común, por las particularidades de este tipo de contratos, ello no denota inconstitucionalidad alguna, en los términos alegados por los accionantes, siempre que la tarifa que se establezca sea razonable y proporcional, pues lo contrario podría conculcar derechos constitucionales³⁸.

¿Los artículos 1, 2, 3, 6, 8, 9 y 23 de la “ley impugnada” contravienen los artículos 261 numerales 11 y 12, y el artículo 315 de la Constitución por presuntamente

³⁵ Constitución de la República del Ecuador: *“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”*.

³⁶ Ley de Régimen Tributario Interno, artículo 37: *“Los ingresos gravables obtenidos por sociedades constituidas en el Ecuador, así como por las sucursales de sociedades extranjeras domiciliadas en el país y los establecimientos permanentes de sociedades extranjeras no domiciliadas en el país, aplicarán la tarifa del 25% sobre su base imponible”*.

³⁷ Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, Considerandos.

³⁸ Este Organismo en la Sentencia No. 60-11-CN/20 al analizar las disposiciones cuarta y décima del acápite que contiene las disposiciones para el cobro eficiente de las acreencias del Estado de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, al referirse al monto de la consignación para la suspensión de la ejecución coactiva establecida por el legislador, señaló que *“la consignación para la suspensión de la ejecución coactiva per se no es contraria a la Constitución; lo será cuando conlleve una exigencia desproporcional que pueda conculcar derechos constitucionales”*. (el énfasis es añadido)

disponer que las gestiones de los hidrocarburos correspondientes a las empresas públicas se asignen al Ministerio del ramo y a la Secretaría de Hidrocarburos?; y, ¿los artículos 2, 4, 5 y 21 de la “ley impugnada” son contrarios a los artículos 204 y 213³⁹ de la Constitución, al crear la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero adscrita al Ministerio Sectorial - para reemplazar la Dirección Nacional de Hidrocarburos-, en lugar de la creación de una Superintendencia Nacional de Hidrocarburos?

107. Tal como se indicó anteriormente, mediante Decreto Ejecutivo se fusionó por absorción al Ministerio de Hidrocarburos, el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, el Ministerio de Minería y la Secretaría de Hidrocarburos, y se modificó su denominación a "Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables"; de tal forma que las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones que le correspondían a la Secretaría de Hidrocarburos, serían asumidas por este Ministerio. Además, mediante Decreto Ejecutivo No. 1036 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 209 de 22 de Mayo 2020, se fusionó “la Agencia de Regulación y Control Minero, la Agencia de Regulación y Control de Electricidad y la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos en una sola entidad denominada "Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables”.

108. Ahora bien, el accionante de la causa No. 45-10-IN menciona que los artículos 1, 2, 3, 6, 8, 9 y 23 de la “ley impugnada” contravienen los artículos 261 numerales 11 y 12 y el 315 de la Constitución, pues en estas disposiciones constitucionales y en ningún otro artículo de la Constitución se dispone que las gestiones de los hidrocarburos correspondientes a la empresa pública se asignen al Ministerio del ramo y a la Secretaría de Hidrocarburos, adscrita al ministerio sectorial; no obstante, no presenta una carga argumentativa individualizada respecto de cada una de las normas impugnadas que permita a este Organismo determinar qué contenido específico de estos artículos sería para el accionante, contrario a lo previsto a la Constitución; sin embargo, de sus argumentos se comprende que a su criterio a través de las reformas realizadas a la “LH”, se estaría asignando la gestión de los hidrocarburos correspondientes a las empresas públicas al Ministerio del ramo y a la “SH” y es en torno a ello, que se ha formulado el problema jurídico.

109. También se cuestiona la creación de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero adscrita al Ministerio Sectorial - para reemplazar la Dirección

³⁹ La Constitución en sus artículos 204 y 213 establecen que la Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público y de personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público y estará conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias; sobre las superintendencias la Constitución señala que “son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general”.

Nacional de Hidrocarburos-, en lugar de la creación de una Superintendencia Nacional de Hidrocarburos, de acuerdo a las reformas incluidas a través de los artículos 2, 4⁴⁰, 5⁴¹ y 21⁴² de la ley impugnada, pues ello sería contrario a lo previsto en los artículos 204 y 213 de la Constitución. Estas normas establecen que la industria petrolera es una actividad especializada que será normada por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, entidad adscrita al Ministerio Sectorial, creada como organismo técnico administrativo, encargado de regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales en las diferentes fases de la industria hidrocarburífera; agencia que como se mencionó previamente, se encuentra fusionada en una sola entidad denominada actualmente Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables. Al respecto, es pertinente realizar el siguiente análisis:

110.La Constitución de la República establece que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia⁴³, y puntualiza que el Estado Central tendrá competencias exclusivas sobre los hidrocarburos y sobre el control y administración de las empresas públicas nacionales⁴⁴; es así que, estas empresas públicas, justamente serán constituidas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos y el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y estarán bajo la regulación y control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley⁴⁵; y, si bien el Estado autoriza a empresas públicas que presten un servicio público o delega la participación a empresas privadas respecto de la participación en los sectores estratégicos, como lo ha mencionado esta Corte, el Estado es quien “(...) *mantiene la rectoría y regula toda actividad relacionada con sectores estratégicos incluyendo el sector de hidrocarburos (...)*”⁴⁶.

⁴⁰ Ley de Hidrocarburos, Artículo 9 (Sustituido por el Art. 4 del Decreto Ley s/n, R.O. 244-S, 27-VII-2010): “(...) *La industria petrolera es una actividad altamente especializada, por lo que será normada por la Agencia de Regulación y Control. Esta normatividad comprenderá lo concerniente a la prospección, exploración, explotación, refinación, industrialización, almacenamiento, transporte y comercialización de los Hidrocarburos y de sus derivados, en el ámbito de su competencia*”

⁴¹ Ley de Hidrocarburos, Artículo 11 (Sustituido por el Art. 5 del Decreto Ley s/n, R.O. 244-S, 27-VII-2010): “*Créase la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, ARCH, como organismo técnico-administrativo, encargado de regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales en las diferentes fases de la industria Hidrocarburífera, que realicen las empresas públicas o privadas, nacionales, extranjeras, empresas mixtas, consorcios, asociaciones, u otras formas contractuales y demás personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que ejecuten actividades hidrocarburíferas en el Ecuador (...)*”.

⁴² Ley de Hidrocarburos, Artículo 62 (Sustituido por el Art. 21 del Decreto Ley s/n, R.O. 244-S, 27-VII-2010): “*La Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero fijará las tarifas que se cobrarán a las empresas usuarias de los sistemas de oleoductos, poliductos y gasoductos, tomando en consideración los costos y gastos y una rentabilidad razonable sobre las inversiones conforme a la práctica petrolera internacional*”.

⁴³ Constitución de la República, artículo 313.

⁴⁴ Constitución de la República, artículo 261, numerales 11 y 12.

⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador, artículo 315.

⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1-09-IN/19, párrafos 32 y 33.

111.El artículo 315 de la Constitución también fue objeto de interpretación por parte de este Organismo, y a través de la sentencia 001-12-SIC-CC dejó en claro que *“las empresas públicas gestionan los sectores estratégicos y servicios públicos – entiéndase por gestión del sector estratégico la prestación de servicio público relacionado con el respectivo sector estratégico-, y el Estado delimitará a través de una autorización dicha gestión (...) lo cual halla también consistencia en los objetivos planteados en la Ley Orgánica de Empresas Públicas”*; además se puntualizó que no les corresponde a las empresas públicas *“la regulación y control de los sectores estratégicos y servicios públicos (...) puesto que a ellas les corresponde la gestión, cosa distinta a las competencias propias del Estado Central”*; y que, el Estado Central realizará dicha autorización a través de las autoridades de control y regulación competentes que tengan dicha atribución legal⁴⁷.

112.Partiendo de esta sentencia interpretativa queda claro entonces que en efecto las empresas públicas tienen la facultad de gestionar prioritariamente los sectores estratégicos, entendido como la prestación de un servicio público relacionado con el respectivo sector para los que hayan sido autorizadas a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto. La Corte Constitucional ha dicho que las empresas públicas constituyen una forma de gestión de recursos para lograr la consecución de los objetivos para los que fue creado el Estado. Por su parte, el artículo 315 de la Constitución dispone que el Estado constituirá empresas de carácter público para el desarrollo de diversas actividades; así, se ha dispuesto que sea la ley – delegación expresa al legislador – la que regule su organización y funcionamiento; y, el legislador de forma expresa, contará con la potestad normativa de configuración de las normas al respecto, con los límites que le imponen los preceptos constitucionales⁴⁸.

113.Ahora bien, evidentemente para ejercer la actividad controladora, reguladora, y de administración de la gestión de los sectores estratégicos puede ser necesaria la creación de organismos que cumplan con dichas funciones, de acuerdo con la ley; esto no significa que dichos organismos deban ejercer la gestión de sectores estratégicos, pues esto está reservado a las empresas públicas -de forma prioritaria-, en los términos que se han expuesto previamente.

114.Partiendo de todo lo expuesto, se constata de la revisión de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 21 y 23 de la “ley impugnada” que se incorporaron reformas a la “LH” tendientes a establecer que le corresponderá a la Función Ejecutiva la formulación de la política de hidrocarburos, cuyo desarrollo, ejecución y aplicación estará a cargo del Ministerio del ramo y de la “SH”; la creación de esta Secretaría como entidad que “administra la gestión” de los recursos naturales no renovables hidrocarbúricos y de las sustancias que los acompañen, encargada principalmente de ejecutar las actividades de suscripción, administración y modificación de las áreas y contratos

⁴⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 001-12-SIC-CC, pág. 12.

⁴⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 007-11-SNC-CC, Caso No. 0086-10-CN.

petroleros; se estableció que la adjudicación de los contratos los efectuará el Ministerio Sectorial mediante licitación y que la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, realizará de forma permanente la fiscalización y auditoría de costos de la construcción y operación del oleoducto de crudos pesados; actividades y atribuciones establecidas a dichos organismos de control que de ninguna forma se podrían entender o equipar como gestión de sectores estratégicos, pues se observa que su función está dirigida a ejecutar actividades de administración, control y regulación del sector hidrocarburífero.

115. Más allá de ello, como se mencionó, las atribuciones que tenía la “SH” actualmente las ejerce el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables; en este sentido, de acuerdo a lo previsto en el artículo 154, numeral 1 de la Constitución, a las ministras y ministros de Estado, les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo; de ahí que la formulación de la política de hidrocarburos a cargo del Ministerio del Sector, conforme lo establecen las reformas a la “LH” es perfectamente compatible con la Constitución.

116. En definitiva, la creación de los organismos de regulación y control⁴⁹ que son cuestionados por el accionante, cuyas facultades específicas se determinan en la ley, es un asunto que también se circunscribe en la libertad de configuración legislativa de la Asamblea Nacional, la cual ha normado a través de la “ley impugnada” sus atribuciones, a fin de que las actividades y los servicios que prestan las entidades que se encuentran bajo su regulación, se sujeten al interés general. Por todo lo expuesto, no se observa inconstitucionalidad alguna en las funciones que estos organismos desempeñan, ni en su creación.

¿El artículo 16 de la “ley impugnada” que reformó el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos es contraria a lo previsto en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución respecto del porcentaje de utilidades que se pagarán a los trabajadores vinculados a actividades hidrocarburíferas?

117. Sobre la participación de los trabajadores en las utilidades, los accionantes sostienen que la reforma a la Ley de Hidrocarburos en su artículo 94 es inconstitucional pues señalan que al privarse a los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera del pago de utilidades, en el porcentaje señalado en la legislación laboral, afecta su derecho consagrado en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución⁵⁰, que prohíbe todo tipo de discriminación.

⁴⁹ Por su parte, la Constitución de la República en su artículo 225, numeral 3 establece que “*El sector público comprende: 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado*”. (El énfasis es añadido)

⁵⁰ “Art. 11.- *El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades*”.

118. Al respecto, el artículo 16 de la “ley impugnada”, dispuso que se añada el artículo 94 a la Ley de Hidrocarburos. No obstante, esta disposición ha sido objeto de reformas posteriores⁵¹; así, actualmente el artículo 94 se encuentra en la Ley de Hidrocarburos, con el siguiente texto:

“En el caso de los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera, éstos recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que lo destinarán a proyectos de inversión social y de desarrollo territorial en las áreas en donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas. Dichos proyectos deberán ser armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo.

Las inversiones que realicen los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán ser canalizadas a través del Banco del Estado para que efectúe los desembolsos correspondientes.

Si la explotación hidrocarburífera se produce en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los recursos económicos citados en el primer inciso correspondientes al 12% de las utilidades financiarán al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y serán invertidos y asignados de conformidad a lo dispuesto en la Ley que la rige⁵²”. (énfasis agregado)

119. En este tema, vale indicar que en el año 2012, se presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos – vigente a esa fecha- y el 67 de la Ley de Minería, así como del Acuerdo Ministerial 363, publicado en el Registro Oficial 603 del 23 de diciembre de 2011 y su reforma realizada mediante Acuerdo Ministerial 15, publicado en el Registro Oficial 643 del 17 de febrero de 2012, relativos a la participación y obligaciones laborales; así como, al pago y declaración de las decimotercera, decimocuarta remuneraciones y participación de utilidades y consignaciones. La Corte resolvió el caso y en la

⁵¹ Sustituido por la Disposición Reformatoria Primera del Decreto Ley s/n, R.O. 583-S, 24-XI-2011; y, Reformado por la Disposición Reformatoria Octava de la Ley s/n R.O. 245-S, 21-V-2018.

Suplemento del Registro Oficial No. 583, Jueves 24 de Noviembre de 2011, Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado: “Sustitúyase el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos por el siguiente texto: “Art. 94.- Participación Laboral.-**En el caso de los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera, éstos recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que lo destinarán a proyectos de inversión social y de desarrollo territorial en las áreas en donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas. Dichos proyectos deberán ser armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo.**

Las inversiones que realicen los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán ser canalizadas a través del Banco del Estado para que efectúe los desembolsos correspondientes”. (énfasis agregado)

⁵² Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, R.O. 245-S, 21-V-2018, Disposición Reformatoria Octava: “En la Ley de Hidrocarburos en el artículo 94 a partir de su segundo inciso agréguese uno que diga: “Si la explotación hidrocarburífera se produce en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los recursos económicos citados en el primer inciso correspondientes al 12% de las utilidades financiarán al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y serán invertidos y asignados de conformidad a lo dispuesto en la Ley que la rige”.

sentencia 009-14-SIN-CC caso 37-12-IN, negó la acción pública de inconstitucionalidad.

120. Si bien el artículo impugnado fue sustituido y reformado; no ha sido modificado en lo relacionado al porcentaje de utilidades que recibirán los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera; que prevé que recibirán el 3 % de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados -a partir de la reforma introducida en el año 2011 a este artículo-; las alegaciones de los accionantes como se indicó previamente, giran en torno a que se estaría vulnerando su derecho consagrado en el artículo 11 número 2 de la Constitución de la República, lo que generaría una supuesta discriminación por la reducción en el porcentaje de utilidades. Estas pretensiones coinciden con las que fueron objeto de análisis en la Sentencia No. 009-14-SIN-CC, caso No. 37-12-IN, en el que se analizó la constitucionalidad del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos, a la luz de lo previsto en los artículos 11 número 2 y 328 de la Constitución⁵³.

121. Este Organismo, haciendo referencia al artículo 328 de la Constitución señaló que *“(...) por un lado la norma constitucional dispone que: “Las personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades líquidas de las empresas, de acuerdo con la ley” y por otra parte, establece que: “La ley fijará los límites de esa participación en las empresas de explotación de recursos no renovables”, como podemos observar, existe una diferenciación marcada desde la Constitución, en donde se establece que los límites para participar en las utilidades de las empresas será distinto en las empresas de explotación de recursos no renovables, de las empresas del sector privado y además que este límite, será determinado mediante ley (...) en el caso sub judice la situación paritaria no se verifica, ya que no existen circunstancias ni destinatarios idénticos y esta diferenciación nace de la misma Constitución; en este sentido, lo que se observa es que se ha consolidado la voluntad del constituyente, al haberse determinado en la ley los límites para la participación de las utilidades en las empresas de explotación de recursos no renovables”*⁵⁴.

122. Por estas consideraciones, la Corte Constitucional concluyó que *“(...) si bien los artículos 94 de la Ley de Hidrocarburos y el artículo 67 de la Ley de Minería, establecen una diferencia en cuanto a las utilidades que perciben los trabajadores del sector privado, de los vinculados a empresas de explotación de recursos no renovables, al no verificarse una situación paritaria entre estos distintos grupos de trabajadores, no existe vulneración al derecho a la igualdad previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República”*⁵⁵.

⁵³ “Las personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades líquidas de las empresas, de acuerdo con la ley. La ley fijará los límites de esa participación en las empresas de explotación de recursos no renovables. En las empresas en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria, no habrá pago de utilidades. Todo fraude o falsedad en la declaración de utilidades que perjudique este derecho se sancionará por la ley”.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 009-14-SIN-CC, caso No. 37-12-IN.

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 009-14-SIN-CC, caso No. 37-12-IN.

123. Por todo lo expuesto, se concluye que las pretensiones respecto de la presunta inconstitucionalidad del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos ya fue tratada y resuelta por la Corte Constitucional. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁵⁶, no corresponde que este Organismo emita nuevamente un pronunciamiento, al existir cosa juzgada constitucional sobre este punto.

VI. Decisión

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

1. Desestimar las acciones públicas de inconstitucionalidad
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.17
09:36:41 -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 (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁵⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 96.- *Efectos del control de constitucionalidad.- Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual (...) 2. Cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedida de control integral, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia*”.

SENTENCIA No. 42-10-IN/21 y acumulado**VOTO CONCURRENTE****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “**LOGJCC**”), formulo mi voto concurrente a la sentencia No. 42-10-IN/21 (en adelante, “**la sentencia**”), aprobada en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 9 de junio de 2021.
2. Estando de acuerdo con la decisión y, en general, con el razonamiento expuesto, los objetivos principales de este voto concurrente son dos:
 - 2.1. En primer lugar, referirme a las razones adicionales por las que considero acertada la conclusión de la sentencia acerca del carácter ordinario de la Ley de Régimen Tributario Interno (en adelante, “**LRTI**”);
 - 2.2. En segundo lugar, presentar mi postura con respecto a exclusión del cargo relativo a la participación del Estado en los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos ante la falta de argumentación especializada por parte de los accionantes.

1. Sobre el carácter ordinario de la Ley de Régimen Tributario Interno

3. La sentencia 42-10-IN/21 analiza la alegación de los accionantes respecto a que la *Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno* (en adelante, “**ley impugnada**”), por tener carácter de ley ordinaria, no puede prevalecer sobre la LRTI, por ser orgánica. Con respecto a este cargo, la sentencia concluye que tanto la ley impugnada como la LRTI tienen igual jerarquía, en vista de que este Organismo, en sentencia No. 10-18-SIN-CC, declaró la inconstitucionalidad del denominado carácter “orgánico” de la LRTI y estableció que se trata de una ley de carácter ordinario. Concuero plenamente con este razonamiento y conclusión.
4. Ahora bien, al efectuar este razonamiento, la sentencia No. 42-10-IN/21 se refiere a que **la LRTI tuvo el carácter de ordinario desde su emisión**. En mi criterio, tal conclusión es acertada y constituye un valioso aporte a efectos de aclarar que la LRTI nunca ostentó el carácter de ley orgánica. Por lo tanto, considero importante referirme a ciertas razones adicionales por las que estimo que esta conclusión es apropiada; tomando en cuenta que, en mi opinión, la sentencia No. 10-18-SIN-CC no estableció con claridad los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del carácter orgánico de la LRTI, como se afirma en la sentencia No. 42-10-IN/21.

5. Considero que la sentencia No. 10-18-SIN-CC, emitida el 16 de mayo de 2018 por la anterior conformación de la Corte Constitucional, no especificó si la LRTI dejó de ostentar el carácter de orgánico desde la declaratoria de inconstitucionalidad o si, por el contrario, nunca ostentó dicho carácter. Esta falta de especificidad ha derivado en dificultades prácticas en la aplicación de la LRTI, particularmente en los procesos judiciales que se encontraban en curso.
6. La sentencia No. 10-18-SIN-CC analizó la constitucionalidad del artículo 153 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador (en adelante, “LRET”), que pretendió dotar del carácter de orgánica a la Ley de Régimen Tributario Interno, reformando la Disposición Final Única de la LRTI en los siguientes términos: “**Art. 153.-** *En la Disposición Final Única, luego de la frase: ‘Las disposiciones de esta Ley’ añádase la siguiente: ‘que tiene la jerarquía de Orgánica’*”¹.
7. Particularmente, la sentencia No. 10-18-SIN-CC examinó “*si por la naturaleza de la normativa de la Ley de Régimen Tributario Interno, ésta puede o no poseer rango de ley orgánica, toda vez que las materias que merecen tal categoría son las que se encuentran establecidas de manera expresa en el artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador*”². Al respecto, la Corte concluyó lo siguiente:

Ahora bien [sic.] es necesario mencionar que la Ley de Régimen Tributario Interno es una norma sustantiva que cumple con el principio de reserva de ley en materia tributaria, es decir se encuentra dirigida a regular elementos constitutivos de varios impuestos de ámbito nacional, tales como hecho generador, sujeto activo, sujeto pasivo, exenciones y demás elementos de diferentes impuestos, entre ellos impuesto a la renta, impuesto al valor agregado, impuesto a los consumos especiales, etc.

De ahí que relacionando el contenido de la Ley de Régimen Tributario Interno y el contenido del artículo 142 de la Constitución Política de la República del Ecuador vigente al momento de emitir la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, esta Corte observa que el mismo no se encontraba dentro de las materias previstas en la Constitución de 1998 para ser considerada una norma orgánica, así como tampoco se enmarca dentro de los tipos de cuerpos normativos considerados como orgánicos previstos en el artículo 133 de la actual Constitución, pues la Ley de Régimen Tributario Interno no se encuentra relacionada con la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; no regula el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; tampoco se encuentra relacionada con la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados y finalmente se colige que no regula el régimen de partidos políticos y el sistema electoral, con lo cual la categorización de ley orgánica, realizada por la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador emitida en el año 2007, no encuentra sustento constitucional.

[...]

¹ Ibid., art. 153.

² Ibid.

En este sentido, la Corte Constitucional advierte que la categorización establecida en el artículo 133 de la Constitución, debe ser aplicada minuciosamente atendiendo a la materia que es estrictamente reservada a las leyes orgánicas y no en base a interpretaciones subjetivas o excesivas, que den como resultado la declaratoria de orgánica [sic.] de cualquier cuerpo normativo.³

8. Sobre la base de los argumentos expuestos, la Corte Constitucional resolvió declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 153 de la LRET por contravenir el artículo 133 de la Constitución.
9. En principio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 95 de la LOGJCC, “[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad [...] producen efectos generales hacia el futuro”. No obstante, considero que la declaratoria de inconstitucionalidad contenida en dicha sentencia tiene un carácter particular, pues no versó sobre la incompatibilidad de fondo de una disposición de la LRTI con una disposición constitucional, ni tampoco sobre un vicio de forma en la expedición de la LRTI.
10. Por el contrario, a través de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 153 de la LRET, la Corte aclaró la improcedencia de la declaratoria de la LRTI como orgánica, en vista de que la LRTI no reúne los requisitos que la Constitución exige para ostentar el carácter de ley orgánica. En este sentido, si bien con la emisión de la sentencia No. 10-18-SIN-CC el texto del artículo 153 de la LRET perdió vigencia, con efectos hacia el futuro, la LRTI no pudo ostentar el carácter de orgánico entre el periodo comprendido entre su irregular declaratoria como tal y la expedición de la sentencia de inconstitucionalidad de dicha declaratoria en mayo de 2018, por las razones que expongo a continuación.
11. Como se menciona en la sentencia No. 10-18-SIN-CC, la Constitución es clara al establecer bajo qué supuestos una ley tendrá el carácter de orgánica, sin que entre ellos se encuentre la posibilidad de que, a través de una ley posterior, una ley anterior sea declarada como tal. Por tanto, si la LRTI no reunía los requisitos constitucionales para ser considerada una ley orgánica, el artículo 153 de la LRET nunca pudo haber surtido el efecto de dotarle el carácter de orgánico. En consecuencia, **la LRTI tuvo el carácter de ley ordinaria desde su emisión.**
12. Considero importante precisar que, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1998, en Ecuador se distingue entre leyes orgánicas y ordinarias. El Artículo 142 de la Constitución de 1998 estableció por primera vez esta categorización y determinó qué leyes debían ser orgánicas⁴. El artículo 143, por su parte, determinaba

³ Ibid., 25-6.

⁴ (i) Las que regulen la organización y actividades de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; (ii) las del régimen seccional autónomo y las de los organismos del Estado, establecidos en la Constitución; (iii) las relativas al régimen de partidos, al ejercicio de los derechos políticos y al sistema electoral; (iv)

procedimientos distintos para la aprobación, reforma, derogación e interpretación de las leyes orgánicas y ordinarias. Principalmente, el artículo 143 requería mayoría absoluta de los integrantes del Congreso Nacional para aprobar las leyes orgánicas, y mayoría simple para las leyes ordinarias.

- 13.** La Constitución de 2008 mantiene esta distinción entre leyes orgánicas y ordinarias. En su artículo 133 establece que serán leyes orgánicas (i) las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; (ii) las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; (iii) las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, (iv) las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Al establecer un ámbito competencial exclusivo de las leyes orgánicas, las normas que se refieren a otros aspectos no pueden ostentar este carácter. Dicho artículo añade que la expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirá mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Por otro lado, el artículo 133 señala que todas las demás leyes serán ordinarias y estas no podrán modificar ni prevalecer jerárquicamente sobre las orgánicas.
- 14.** Como se desprende de las normas constitucionales citadas, son dos los elementos que distinguen a las leyes orgánicas de las ordinarias: **1)** regulan materias distintas; **2)** se rigen por distintos procedimientos de expedición, reforma, derogación e interpretación⁵.
- 15.** Como se puede observar, no existe ninguna norma constitucional que permita o haya permitido convertir normas ordinarias en orgánicas a través de una declaratoria emitida en una norma posterior. Una norma solo puede considerarse orgánica si cumple los dos requisitos constitucionales para el efecto: su contenido material y su procedimiento de aprobación, y nunca puede transformarse en orgánica por medio de una declaratoria posterior de origen legal, menos aún por una declaratoria contenida en una norma ordinaria.
- 16.** Por tanto, si bien en principio podría suponerse que, toda vez que la Corte Constitucional no reguló sus efectos, la declaratoria de inconstitucionalidad del carácter orgánico de la LRTI establecida en la sentencia No. 10-18-SIN-CC debería regir hacia el futuro; en realidad, la LRTI nunca ostentó un carácter orgánico por no

las que regulen las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección; y, (v) las que la Constitución determine que se expidan con este carácter.

⁵ Esta distinción se encuentra consagrada a nivel constitucional; pues la Constitución de 2008 establece que la expedición, reforma, derogación e interpretación de las leyes orgánicas requerirá mayoría absoluta, esta no señala la mayoría necesaria para la aprobación de las leyes ordinarias. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, vigente desde 2009, en su artículo 53 determinó que “*las leyes ordinarias se aprobarán con la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional*”; por lo que en la práctica no existe una diferencia procedimental entre las leyes orgánicas y ordinarias. Actualmente la diferencia fundamental radica en el ámbito competencial de cada tipo de ley.

Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial 642, Suplemento, 27 de julio de 2009, art. 53.

corresponder al ámbito de competencia material y no haber seguido el trámite procedimental para este tipo de normas.

17. Con lo afirmado, evidentemente, no pretendo desconocer que lo prescrito por la disposición final segunda de la LRET estuvo vigente hasta su declaratoria de inconstitucionalidad. Por el contrario, considero que, a pesar de que dicha norma reformativa entró en vigencia en 2007 y mantuvo dicha vigencia hasta la expedición de la sentencia No. 10-18-SIN-CC, su efecto sobre la LRTI no fue el dotarle la categoría de orgánica, sino incluir un texto (la frase “*que tiene la jerarquía de Orgánica*”, luego de la frase “*Las disposiciones de esta Ley*”) en una de sus disposiciones. Dicha inclusión no pudo haber tenido como efecto el otorgarle el carácter de orgánico a la LRTI, puesto que en el derecho las cosas son por su esencia y no por su nombre.
18. En este sentido, reitero que considero acertada la conclusión de la sentencia No. 42-10-IN/21 sobre el carácter ordinario de la LRTI y estoy convencida de que constituye un aporte importante ante la falta de claridad de la sentencia No. 10-18-SIN-CC en lo relativo a sus efectos.

2. Sobre el estándar de argumentación exigible en las acciones públicas de inconstitucionalidad

19. La sentencia No. 42-10-IN/21 analiza la alegación de los accionantes respecto a que las regulaciones de la ley impugnada sobre el contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos son contrarios al artículo 408 de la Constitución⁶.
20. Al respecto, la sentencia concluye lo siguiente:

...si bien los accionantes cuestionan que el porcentaje por margen de soberanía sería inconstitucional por contravenir lo previsto en el artículo 408 de la Constitución [...] no exponen en sus demandas argumentos suficientes respecto de la supuesta incorrección o insuficiencia del porcentaje de participación del Estado en este tipo de contratos, que permitan desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma, según lo establece el artículo 76 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

21. La sentencia añade que la jueza sustanciadora efectuó requerimientos en reiteradas ocasiones al organismo técnico pertinente, sin obtener respuesta alguna; por lo que concluye que la Corte no cuenta con información especializada y suficiente que le permita determinar si el porcentaje por margen de soberanía no asegura que el Estado participe en los beneficios del aprovechamiento de los hidrocarburos en un

⁶ Constitución, Art. 408.- (...) El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota. (...)

monto superior a los de la empresa que los explota conforme al mandato constitucional.

22. Considero que existen dos problemas en esta argumentación, (i) la respuesta de la Corte ante la falta de contestación por parte de las instituciones públicas⁷ al requerimiento de información por parte de la jueza sustanciadora y, (ii) el estándar de argumentación que puede exigirse en una acción pública de inconstitucionalidad.
23. Respecto de (i) la respuesta de la Corte ante la falta de contestación por parte de las instituciones públicas, concuerdo con la sentencia No. 42-10-IN/21 en que la falta de información especializada suficiente sobre un tema eminentemente técnico – como lo es el cálculo del porcentaje por margen de soberanía del que debe beneficiarse el Estado en el aprovechamiento de los hidrocarburos– dificulta realizar un adecuado análisis de constitucionalidad de la norma. Sin embargo, la solución frente a esa falta de información no puede ser simplemente negar los cargos planteados por los accionantes, por dos razones principales.
24. Primero, si la falta de contestación por parte de las autoridades frente a un requerimiento de este Organismo genera que la Corte se inhiba de pronunciarse en la causa que se sustancia, esto puede generar un incentivo perverso para que las instituciones públicas consideren más conveniente para sus intereses no emitir los criterios técnicos dispuestos por la Corte o por los jueces y juezas constitucionales que sustancian las causas. Se podría interpretar que no existe necesidad de cumplir lo requerido por la Corte si no existen consecuencias de ese incumplimiento o, incluso, que lo conveniente es no responder si esto genera que la Corte rechace el cargo planteado.
25. Segundo, la LOGJCC le entrega facultades a la Corte que pueden suplir la falta de respuesta de las instituciones requeridas. Justamente para aquellas determinaciones técnicas que requieren la contribución de expertos en determinadas materias, el artículo 86 de la LOGJCC prescribe que la jueza o juez ponente “*podrá recabar información que considere necesaria y pertinente para la resolución del proceso*”, para lo cual “*podrá invitar a entidades públicas, universidades, organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, para que presenten informes técnicos sobre puntos específicos que sean relevantes para realizar el análisis del caso*”.
26. Por otro lado, respecto de (ii) el estándar de argumentación que puede exigirse en una acción pública de inconstitucionalidad, observo que la Corte también decide no pronunciarse sobre este cargo debido a la falta de “*argumentos suficientes respecto de la supuesta incorrección o insuficiencia del porcentaje de participación del Estado en este tipo de contratos*”. Al tratarse de una acción **pública** de

⁷ En el proceso se requirió información a la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y al Servicio de Rentas Internas.

inconstitucionalidad, no coincido con el estándar de argumentación que se exigió en esta sentencia, por las razones que expongo a continuación.

- 27.** En el derecho constitucional comparado existen distintos modelos de acceso al control judicial de la ley, que van desde los que permiten un acceso amplio o popular hasta los que restringen al máximo ese acceso, o ni siquiera permiten que las Cortes revisen la constitucionalidad de las normas aprobadas por el legislativo. En Ecuador, la acción de inconstitucionalidad es una acción pública, y esta característica, en mi opinión, necesariamente debe influir en el nivel de argumentación que la Corte puede exigir a los accionantes.
- 28.** Ciertamente, la propia LOGJCC en su artículo 79 numeral 5 literal b exige que la demanda incluya los “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. No obstante, estimo que si los accionantes han provisto argumentos por los que en abstracto consideran que la norma es incompatible con la Constitución, generando una duda en los jueces constitucionales, la Corte no puede exigirles, como ocurrió en este caso, que expongan en sus demandas “argumentos suficientes respecto de la supuesta incorrección o insuficiencia del porcentaje de participación del Estado en este tipo de contratos”, al ser esta una cuestión técnica que podría estar fuera del alcance del público en general. Además, como he señalado, al prever la LOGJCC que los procesos deben impulsarse de oficio⁸, era más conveniente que la Corte recurra a sus facultades previstas en el artículo 86 de la ley.
- 29.** No es este el espacio para discutir sobre las bondades o desafíos de la revisión judicial a las decisiones del órgano legislativo ni para cuestionar la legitimidad democrática que tienen las altas cortes para invalidar las decisiones políticas. Se trata de un tema que ha sido objeto de amplios desarrollos académicos tanto desde el derecho constitucional como desde la filosofía política. Por sobre el debate académico, lo cierto es que la Constitución establece el carácter público de la acción de inconstitucionalidad⁹ y la LOGJCC establece la presunción de constitucionalidad de las normas¹⁰. La combinación de estos modelos no es una cuestión menor, por el contrario, constituye una respuesta a algunas de las principales críticas respecto del origen poco democrático e incluso elitista de la jurisdicción constitucional en

⁸ LOGJCC, Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (...) 5. Impulso de oficio.- La jueza o juez tiene el deber de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión, salvo en los casos expresamente señalados en esta ley.

⁹ Constitución, Art. 439.- Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente.

¹⁰ LOGJCC, Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...) 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas. 3. In dubio pro legislatore.- En caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, se optará por no declarar la inconstitucionalidad (...).

general y de la revisión judicial de las decisiones del órgano de representación democrática en particular.

- 30.** El hecho de que cualquier persona, sin requisitos de legitimidad democrática, sin necesidad de demostrar interés en la causa, y sin contar con la representación de un abogado o abogada, pueda presentarse ante la Corte Constitucional para defender la supremacía de la Constitución, constituye un mecanismo de participación política que acerca la Constitución a las personas. En esencia, la acción pública de constitucionalidad constituye la materialización de los derechos de participación como eje transversal de nuestro sistema constitucional y favorece la construcción de una ciudadanía constitucionalmente activa, involucrada con la defensa de su Constitución.
- 31.** Este modelo de control de constitucionalidad busca además otorgar una dosis de legitimidad democrática a la facultad de control judicial de la ley por parte de la Corte Constitucional, permitiendo que el control de constitucionalidad se convierta en un foro de diálogo público. El abrir la acción de inconstitucionalidad al público en general permite a la Corte acercarse a los diferentes intereses sociales y favorecer la deliberación pública de los distintos asuntos, cuestión que en otros sistemas se reserva exclusivamente al ámbito legislativo. Esto no significa que la Corte Constitucional esté llamada a suplir el rol de órgano legislativo, por el contrario, en mis votos salvados he expresado las razones por las cuales considero que la Corte debe respetar la libertad de configuración del legislador¹¹. Mas el carácter público de esta acción sí debe permitir la expresión de las minorías que no fueron escuchadas durante el proceso legislativo y abrir la posibilidad de que la Corte Constitucional proteja a los grupos desaventajados frente a la tiranía de las mayorías. La acción pública de constitucionalidad se convierte así en un mecanismo para la garantía de los derechos de los grupos minoritarios.
- 32.** Además, el que la acción de inconstitucionalidad en Ecuador se haya concebido como una acción pública, constituye una forma de reconocer al ciudadano común como partícipe del control constitucional y por tanto de contrarrestar el déficit democrático que caracteriza a toda Corte Constitucional. Esta característica de la acción permite la expresión y participación de personas y grupos que pueden no haber sido escuchadas o no haberse sentido representadas en los debates parlamentarios. En cierta forma, la acción pública de inconstitucionalidad puede ser uno de los mecanismos más importantes para hacer realidad la teoría de la democracia deliberativa, otorgándole una dosis de fundamentación democrática al control de constitucionalidad.
- 33.** Si bien este modelo podría tener desventajas institucionales para un Organismo que a diario lucha contra la expansión excesiva de la jurisdicción constitucional, una vez que el constituyente decidió otorgar acceso directo a las personas para presentar

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

acciones de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional no puede a través de su jurisprudencia imponer requisitos de legitimación o de argumentación que terminen por desafiar la esencia de una acción concebida como pública o popular. En este tipo de acciones, toda persona debe estar en la capacidad de ser protagonista de la decisión de la Corte, y la Corte debe abstenerse de establecer obstáculos innecesarios a dicha participación.

- 34.** En la medida en que la ley establece como un requisito que la demanda incluya argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales la persona accionante considera que exista una incompatibilidad normativa, lo que la Corte puede exigir es que esos argumentos existan, se refieran con precisión y claridad a la supuesta incompatibilidad normativa, y sean de orden constitucional. No basta entonces con enunciar el artículo de la Constitución que se considera incompatible con la norma cuya inconstitucionalidad se acusa. Tampoco es pertinente un argumento que se limite a expresar puntos de vista subjetivos o de aplicación de la ley. El proceso de control abstracto de constitucionalidad no puede convertirse en un nuevo debate legislativo respecto de la conveniencia o inconveniencia de determinadas figuras jurídicas.
- 35.** Justamente por ello, nuestro diseño constitucional ha mezclado el acceso público de esta acción, con la presunción de constitucionalidad de las normas. La presunción de constitucionalidad de las normas se fundamenta en el principio democrático y por lo tanto exige de la Corte una argumentación suficiente para superar este baremo. No cualquier argumento es suficiente para desvanecer esta presunción de validez ni obliga a la Corte a pronunciarse. Esto significa que los argumentos contenidos en una demanda de acción pública de inconstitucionalidad deben ser de índole constitucional y deben ser suficientes como para confirmar o desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la ley aprobada por la Asamblea Nacional.
- 36.** En mi criterio, los argumentos presentados en las demandas ciudadanas de acción pública de constitucionalidad deben ser entendidos como la participación de personas que solicitan que la presunción de constitucionalidad se declare desvirtuada por la Corte. Así, si los argumentos son suficientes para plantar en los jueces y juezas de la Corte Constitucional una duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, la Corte debe responder a esos argumentos. En consecuencia, la Corte no puede inhibirse de pronunciarse sobre tales argumentos bajo el presupuesto de que los accionantes deben dotar a la Corte incluso de argumentos técnicos o especializados, como ocurrió en este caso, en que la Corte les exige demostrar la *“insuficiencia del porcentaje de participación del Estado en este tipo de contratos”*.
- 37.** La combinación de la presunción de constitucionalidad de las normas y el carácter público de la acción de inconstitucionalidad implica que los jueces estamos obligados a escuchar los argumentos tanto del legislador como de los ciudadanos, así como también estamos obligados a responder a tales argumentos y a incluir en nuestra decisión razones suficientes y poderosas si es que vamos a invalidar una

decisión adoptada por el legislativo. Ahora bien, la carga argumentativa que el sistema democrático exige de la Corte no puede equipararse a la carga argumentativa que la Corte exige a los ciudadanos.

- 38.** Considero que el carácter público de la acción de inconstitucionalidad permite contrarrestar, en cierta medida, la objeción democrática al control judicial de las leyes. Precisamente por su carácter de acción pública, mal podría esta Corte pretender que la argumentación de las demandas sea exhaustiva en cuanto a cuestiones técnicas que vayan más allá de los argumentos sobre la incompatibilidad, en abstracto, entre las normas impugnadas y la Constitución.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.06.17 10:02:38
-05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 42-10-IN y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 14 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 19:40; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 42-10-IN y 45-10-IN acumulado

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2450-16-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 2450-16-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 la Corte resuelve rechazar la acción extraordinaria de protección presentada contra del auto de 12 de septiembre del 2011, dictado por el Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha; y, el auto de 29 de Septiembre de 2016, emitido por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, (en un juicio ordinario por pago de valores), en la cual se alegó la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso, al verificar que las decisiones impugnadas no eran objeto de la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes

1. El 22 de septiembre del 2005, el señor Santiago Alejandro Cordero Borrero (el "actor") demandó en juicio ordinario de cumplimiento de obligaciones al BANCO POPULAR DEL ECUADOR, reclamando el pago de las sumas de: USD\$ 119.100,60 y USD\$ 281.619.04, (valores constantes de los certificados conferidos por el JERSEY PRIVATE BANK & TRUST). Por sorteo, correspondió su conocimiento al Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha y al número 2005-0820¹.
2. Mediante resolución número JB-2008-1140, de 6 de junio del 2008, la Junta Bancaria dispuso la liquidación forzosa de los negocios, propiedades y activos del BANCO POPULAR DEL ECUADOR S.A., en saneamiento por considerar configuradas las causales de liquidación forzosa previstas en los numerales 1 y 3 del artículo 148 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.
3. Mediante resolución SBS-2008-381, de 16 de junio del 2008, la Superintendencia de Bancos nombró como liquidador interino del BANCO POPULAR DEL ECUADOR, EN LIQUIDACIÓN, al señor Antonio Edmundo Buñay Donguillo.
4. El señor Antonio Buñay Donguillo en calidad de liquidador del Banco Popular del Ecuador y como tal representante legal de esa entidad; y, el señor Santiago Alejandro Cordero Borrero, llegaron a un acuerdo transaccional extrajudicial de pago, que fue aprobado en sentencia de 18 de noviembre de 2008, dictada por el juez del Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha.

¹ Actualmente No. 1731320050820.

5. Posteriormente, el actor presentó un escrito solicitando se nombre perito para el cálculo de los intereses legales reconocidos en la transacción. Con fecha 17 de diciembre de 2008 el juez décimo tercero de lo Civil de Pichincha designó como perito liquidador a la Lcda. Lola Andrade Lara. El 22 de diciembre de 2008 la perito fue posesionada al cargo.
6. En providencia de 17 de febrero de 2009, el Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha puso en conocimiento de las partes el informe pericial elaborado por dicha perito. Frente a este informe, el actor presentó un escrito con solicitud de ampliación.
7. Mediante providencia de 13 de marzo de 2009, avocó conocimiento de la causa el juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha, encargado, Dr. Ruben Giller Cedeño, y con la solicitud de ampliación, dispuso correr traslado a la perito Lcda. Lola Andrade Lara.
8. Mediante auto de 27 de marzo del 2009, el juez de la causa declaró la nulidad de la providencia de 13 de marzo del 2009, y dispuso el archivo del proceso, al considerar que, de acuerdo al artículo 3 de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, publicada en el Registro Oficial de 31 de diciembre de 2008, existiría "impedimento de orden legal para continuar con la sustanciación".
9. Frente a esta decisión, el actor interpuso una petición de revocatoria del auto de 27 de marzo de 2009. Mediante auto del 07 de abril del 2009, el Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha dispuso que no procede la petición de revocatoria formulada por el actor², y ordenó el archivo del proceso.
10. Frente a este auto, el actor interpuso recurso de apelación. El 11 de mayo del 2009 el Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha, concedió el recurso de apelación interpuesto, y remitió el proceso al superior. El señor Antonio Buñay Donguillo en calidad de liquidador del Banco Popular del Ecuador solicitó la revocatoria de la providencia de 11 de mayo de 2009, pedido que fue negado mediante auto de 01 de junio de 2009.
11. El 15 de septiembre del 2009, la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales, de la Corte Provincial de Pichincha, negó el recurso de apelación, al considerarlo ilegalmente interpuesto e indebidamente concedido. De esta decisión Santiago Alejandro Cordero Borrero interpuso recurso de casación. Con auto de 12 de octubre de 2009, la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales, de la Corte Provincial de Pichincha resolvió no conceder el recurso de casación.
12. Santiago Alejandro Cordero Borrero interpuso recurso de hecho que fue rechazado en auto de 25 de mayo de 2010, dictado por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia.

² Al amparo de lo que determina el artículo 18 regla 1 del Código Civil, artículo 7 numeral 20 ibidem y artículo 163 numeral 2 inciso segundo del Código Orgánico de la Función Judicial.

13. Posteriormente, el actor solicitó nuevamente se designe perito para el cálculo de los intereses de la transacción, y con auto de 8 de junio de 2011, el juez décimo tercero de lo Civil de Pichincha negó la ejecución del fallo solicitado por el accionante. Inconforme con esta providencia, el actor solicitó la revocatoria de la misma.
14. Mediante auto de 12 de septiembre del 2011, el Dr. Luis Narváez Pazos del Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha, encargado, considerando que la condición suspensiva prevista en el artículo 3 de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, se había cumplido al completarse la liquidación del BANCO POPULAR DEL ECUADOR S.A., y que el Banco Central del Ecuador a través de su gerente general, es la entidad "propietaria y cesionaria" de los derechos litigiosos de las extintas "Instituciones Financieras en Liquidación", resolvió revocar la providencia del 8 de junio del 2011; designando como perito al Lcdo. Luis Castillo para que proceda con la liquidación de capital e intereses, del acuerdo transaccional.
15. Frente a dicho auto, el Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del estado presentó recurso de apelación. Adicionalmente, el Ing. Christian Alejandro Ruiz Hinojosa, en calidad de gerente general del Banco Central del Ecuador, presentó solicitud de revocatoria de la providencia de 12 de septiembre de 2011.
16. Con auto de 4 de octubre de 2011 el Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha concedió el recurso de apelación presentado por la Procuraduría General del Estado, remitiendo el proceso a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; y negó la solicitud de revocatoria del Banco Central del Ecuador. Frente a este auto el actor solicitó revocatoria, que fue negada en auto de 12 de octubre de 2011. Posteriormente, el Ing. Christian Alejandro Ruiz Hinojosa, en calidad de gerente general del Banco Central del Ecuador se adhirió al recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría General del Estado.
17. La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante auto de 22 de diciembre de 2015 resolvió:

"(...) de lo expuesto este Tribunal concluye en la especie, el recurso de apelación interpuesto por el Ab. Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado así como la adhesión efectuada por el Ing. Christian Alejandro Ruiz Hinojosa, Gerente General del Banco Central del Ecuador, fueron ilegalmente interpuestas e indebidamente concedidas, este Tribunal no tiene competencia para conocerlo. Devuélvase las actuaciones al juez a quo, para que continúe con la fase de ejecución del fallo conforme manda la Ley. Notifíquese.- "

18. Frente a esta decisión, el abogado Cesar Adrián Silva Albuja, en calidad de procurador judicial del economista Diego Alfredo Martínez Vinuesa, gerente general y representante legal del Banco Central del Ecuador, interpuso recurso de casación. El 29 de septiembre de 2016, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia resolvió:

"(...) no encontrándose concurrente y simultánea los requisitos exigidos por la expresada norma, NO SE ADMITE el recurso interpuesto por el Abogado Cesar Silva Albuja, Procurador Judicial del economista Diego Alfredo Martínez Vinueza, Gerente General y Representante Legal del Banco Central del Ecuador(...)".

19. El 26 de octubre de 2016, César Silva Albuja, procurador judicial de Diego Alfredo Martínez Vinueza, gerente general y representante legal del Banco Central del Ecuador (en adelante la parte "accionante"), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de fecha 12 de septiembre del 2011, dictado por el Dr. Luis Narváez Pazos, juez décimo tercero de lo Civil de Pichincha, encargado, que revoca la providencia de 8 de junio del 2011 y dispuso que se continúe con la ejecución del acto transaccional; y, auto del 29 de Septiembre de 2016, emitido por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
20. Con auto de 21 de febrero de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada, que se signó con el No. 2450-16-EP.
21. 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 No. 2450-16-EP a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien mediante auto de 18 de marzo de 2021, avocó conocimiento del caso, dispuso su notificación a los involucrados; y, requirió al juez actuante que remita su informe fundamentado.

II. Consideraciones Previas

2.1. Competencia

22. En los artículos 94 y 437 de la Constitución; 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 de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

2.2. Fundamentos de la acción y pretensión

23. La parte accionante señala que se vulneraron los derechos constitucionales a obtener una tutela judicial efectiva y el debido proceso, consagrados en los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República.
24. Con respecto a la tutela judicial efectiva, la parte accionante sostiene que: *"Este derecho se ve conculcado por el señor Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha, en su auto del 12 de septiembre del 2011, las 14h27, cuando, a pesar de existir norma expresa que dispone: 'una vez resuelta la liquidación forzosa de la Institución del sistema financiero, NO podrá iniciarse procedimientos judiciales ni administrativos*

contra dicha institución financiera, ni decretarse embargo, gravámenes, ni dictarse otras medidas precautelatorias sobre los bienes, ni seguirse procedimientos de ejecución de sentencias en razón de fallos judiciales, administrativos, a causa de obligaciones contraídas con anterioridad a la fecha en que se resolvió liquidar a esa institución financiera y mientras tal situación continúe en vigor. Decide revocar la providencia del 8 de junio del 2011, las 8h58 y continuar con la vía de la ejecución de la sentencia”.

- 25.** Por otra parte, afirma: “(...) pese a que ya, mediante auto de 27 de marzo del 2009, las 11h 50, en razón del artículo 3 de la Ley de Creación de la Red de la Seguridad Financiera, promulgada en el Registro Oficial No 498 de 31 de diciembre del 2008 SE DISPUSO EL ARCHIVO DE LA CAUSA a (sic) que mediante auto del 07 de abril del 2009, al amparo de lo que determina el artículo 18 regla 1 del Código Civil, artículo 7 numeral 20 ibidem (sic) y artículo 163 numeral 2 inciso segundo del Código Orgánico de la Función Judicial, por improcedencia de la petición de la revocatoria, sin más trámite SE RATIFICA EN EL ARCHIVO EL PROCESO y a (sic) que el 15 de septiembre del 2009, las 15h27, la Sala de Lo (sic) Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales, (sic) de la Corte Provincial de Pichincha, NIEGA EL RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por el accionante, por ilegalmente interpuesto e indebidamente concedido respecto de la petición de revocatoria formulada por el actor del auto de 27 de marzo del 2009, las 11h50, que ORDENA EL ARCHIVO DEL PROCESO. Atropellando el principio de PRECLUSIÓN (...) Lo que afecta concordantemente al principio de la SEGURIDAD JURÍDICA (...)”
- 26.** En cuanto al debido proceso, indica que: “Al considerar como fundamento para dictar el auto del 12 de septiembre del 2011, las 14h27, que el artículo 3 de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, que agrega un artículo innumerado a continuación del artículo 155 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, MANIFESTABA UN SIMPLE IMPEDIMENTO para continuar con el procedimiento de ejecución "POR EXISTIR UNA CONDICIÓN SUSPENSIVA": la misma que, por concluida la liquidación forzosa del Banco Popular del Ecuador S.A, el artículo 302 del Código de Procedimiento Civil, "le ordena al Juez de primera instancia ejecutar la sentencia que se encuentra ejecutoriada". En clara violación a los artículos 289, 290 y 295 del Código de Procedimiento Civil; se (sic) decir, el señor juez REFORMA UN AUTO YA EJECUTORIADO. (...) es absolutamente inaceptable que el señor Juez pueda, para el caso que nos ocupa, aplicar normas en forma directamente opuesta como lo ha dispuesto normativamente por el legislador”.
- 27.** En razón de lo antes expuesto, la parte accionante solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección propuesta y se reparen integralmente los derechos de cuya vulneración se alega.

2.3. Posición de la autoridad judicial accionada

- 28.** Si bien los jueces accionados fueron debidamente notificados con el requerimiento de su informe motivado, hasta la presente fecha no lo han remitido.

III. Análisis

29. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia (art. 58 de la LOGJCC). La Corte Constitucional puede verificar, incluso al momento de resolver, que la decisión impugnada corresponda al tipo de decisiones antes mencionadas, es decir, que esté dentro del ámbito material de sus competencias; y, si este no fuera el caso, la Corte puede rechazar por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección, sin tener que entrar en el fondo de la causa. Todo esto, conforme al parámetro jurisprudencial establecido en el párrafo 52 de la sentencia N° 154-12-EP/19, emitida por esta Corte Constitucional:

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

30. Por consiguiente, es necesario determinar si las decisiones judiciales impugnadas en este caso pueden ser objeto de una acción extraordinaria de protección.
31. En el presente caso, César Silva Albuja, procurador judicial de Diego Alfredo Martínez Vinueza, gerente general y representante legal del Banco Central del Ecuador, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de fecha 12 de septiembre del 2011, dictado por el Dr. Luis Narváez Pazos, juez décimo tercero de lo Civil de Pichincha, encargado, que revocó la providencia de 8 de junio del 2011 y dispuso que se continúe con la ejecución del acta transaccional; y, el auto del 29 de Septiembre de 2016, emitido por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, que inadmitió a trámite un recurso de casación interpuesto.
32. En la sentencia N°. 1502-14-EP/19, esta Corte puntualizó los requisitos que debe cumplir un auto para ser considerado definitivo y que pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección, a saber

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

33. La presente acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de autos que no son definitivos, en tanto no contienen un pronunciamiento de fondo ni impiden el inicio de un nuevo juicio ligado a tales pretensiones, ya que se han emitido dentro de la fase de ejecución de un proceso en el cual las partes llegaron a un acuerdo transaccional que fue aprobado en sentencia. En este sentido, este Organismo verifica

que las providencias impugnadas no ponen fin al proceso, pues este se encontraba ya finalizado. Por tanto, no cumplen con los supuestos mencionados en la sentencia N° 154-12-EP/193.

- 34.** Asimismo, de conformidad con la sentencia N°. 154-12-EP/194, excepcionalmente puede ser objeto de la acción extraordinaria de protección, una decisión que cause un gravamen irreparable, es decir, aquella que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal. En el presente caso, se advierte que las decisiones impugnadas no tendrían capacidad de generar un gravamen irreparable a la parte accionante, pues corresponden a decisiones adoptadas en la fase de ejecución de la sentencia dictada en un proceso ordinario, en el que, en sentencia se aprobó el acuerdo transaccional al que habían llegado las partes procesales; adicionalmente, el primer auto impugnado ordena la revocatoria de un auto anterior, disponiendo la práctica de un peritaje, por lo que, el procedimiento de ejecución debía continuar con actos posteriores tendientes a determinar el monto a pagar.
- 35.** Por lo expuesto, se concluye que la presente acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de dos decisiones judiciales que no son definitivas, y que tampoco generan un gravamen irreparable. En consecuencia, la Corte considera que no debe pronunciarse sobre el fondo de la presente acción, a pesar de haber sido admitida a trámite, y lo que corresponde es rechazar la demanda por improcedente.

IV. Decisión

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

1. Rechazar la acción extraordinaria de protección **No. 2450-16-EP**.
2. En atención a las irregularidades presentadas en el proceso de origen, tomando en cuenta que los juzgadores más de una vez aceptaron recursos improcedentes, esta Corte solicita al Consejo de la Judicatura se realice un análisis de dichas actuaciones y proceda conforme a Ley.
3. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.15
12:31:00 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

³ Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 154-12-EP/ 19 párrafo 44.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 154-12-EP/ 19 párrafo 45.

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; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 2450-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2771-16-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 2771-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza si el auto de apelación del recurso de revocatoria de un auto de inhabilitación emitido dentro de un proceso de restitución de bienes es objeto de Acción Extraordinaria de Protección. Después del análisis correspondiente, la Corte rechaza esta acción.

I. Antecedentes

1. El 23 de marzo de 2012, el señor Mirko Sabatino Barella Magnoler, representante de Monolítica S.A. presentó una demanda civil de restitución de bienes¹ en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Procuraduría General del Estado. Este proceso fue signado con el No. 17312-2012-0390 y correspondió su conocimiento al Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha.
2. El 30 de marzo de 2012, el Dr. Francisco Robalino Ocaña, Juez Temporal del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha, ordenó al actor cumpla con lo dispuesto en el artículo 68 numeral 3 del Código de Procedimiento Civil (CPC)²; lo que fue atendido por el actor el 04 de abril de 2012. El 11 de abril de 2012, la demanda fue calificada a trámite.
3. El 19 de febrero de 2013, se llevó a cabo la audiencia de conciliación. Posteriormente, el 21 de febrero de 2014 el juez encargado del Juzgado Décimo

¹ De la demanda se desprende que en virtud del contrato celebrado el 20 de agosto de 1975, por la compañía Monolítica S.A. y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicación (actualmente Ministerio de Transporte y Obras Públicas) para la construcción de la carretera Balbanera-Zhud; y la posterior declaratoria de terminación unilateral del contrato por parte del Ministerio, la compañía Monolítica S.A. propuso el 12 de marzo de 1980 un convenio de dación en pago por el valor del anticipo recibido en virtud del contrato mencionado anteriormente; este convenio consistía en maquinaria, equipos, repuestos, laboratorios, entre otros, los cuales habrían sido recibidos por el Ministerio; sin embargo, esta figura jurídica no se perfeccionó por diversos informes de los organismos de control (Contraloría y Procuraduría General del Estado); por lo que, los bienes debían ser restituidos a la compañía Monolítica S.A.; lo que no habría ocurrido. La demanda fijó la cuantía de \$150.000.000 (ciento cincuenta millones de dólares)

² Código de Procedimiento Civil. Registro Oficial No. Suplemento 58 de 12 de julio de 2005. **Art. 68.-** A la demanda se debe acompañar: 3.- La prueba de la representación de la persona jurídica, si ésta figurare como actora; (...).

Segundo de lo Civil de Pichincha emitió un auto inhibitorio, en los siguientes términos:

Por cuanto el demandado es el Estado Ecuatoriano, con fundamento en el inciso segundo del numeral 9 del Art. 129 y en el numeral 9 del Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial y la Resolución del Consejo de la Judicatura del 25 de agosto del 2010 publicada en el Registro Oficial No.276 del 10 de septiembre del 2010, así como en el Art. 38 de la Ley de Modernización del Estado, por carecer de competencia para conocer la presente causa, se declara la nulidad de todo lo actuado en esta causa a partir del auto de calificación de la demanda que consta a fs. 8 de los autos y me inhíbo de su conocimiento.-Remítase el proceso a la Unidad Judicial de lo Contencioso Administrativo con sede en esta ciudad.-

4. De la decisión anterior, el señor Fernando Oscar Barella Magnoler, nuevo apoderado de la compañía Monolítica S.A., interpuso recurso de revocatoria. El 25 de marzo de 2014, el Juez del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha negó el pedido en virtud de “(...) *no haber variado los fundamentos que existieron para expedir el auto que antecede (..)*”.
5. De esta providencia, el actor presentó recurso de apelación; el cual recayó en la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en adelante “la Sala Civil”) bajo el No. 17113-2014-3436.
6. Debido a que el actor solicitó ser escuchado en audiencia de estrados; la Sala Civil desarrolló esta diligencia el 23 de septiembre de 2014.
7. El 16 de noviembre de 2016, la Sala Civil, conformada por los jueces María Augusta Sánchez Lima, Marcia Ada Flores Benalcázar y Carlo Carranza Barona negó el recurso propuesto, debido a que:

(...) no es posible apelar de una providencia que niega una revocatoria, sino que se debe recurrir de la providencia principal, que es la que puede ocasionar gravamen. En este caso el recurrente impugna no la providencia principal de fecha viernes 21 de febrero del 2014, las 16h22 (foja 98), en la cual, como se dijo anteriormente, el señor Juez a-quo, declara la nulidad de todo lo actuado y se inhibe del conocimiento de la presente causa; sino que interpone recurso de apelación de la providencia mediante la cual niega la revocatoria solicitada por el accionante expedida el 25 de marzo del 2014, las 15h11 (foja 115); lo cual es improcedente.
8. El 25 de noviembre de 2016, el señor Fernando Oscar Barella Magnoler (en adelante “**el accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto que negó la apelación interpuesta contra la providencia que negó la revocatoria dictado el 16 de noviembre de 2016 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
9. El 17 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda bajo el No. 2771-16-EP. Posteriormente, la causa fue sorteada a la exjueza Marien Segura Reascos.

10. El día 5 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces constitucionales. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce quien avocó conocimiento del caso el 13 de mayo de 2021 y solicitó que los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y de la Unidad Judicial Civil presenten su informe de descargo en el término de 5 días; así mismo, se solicitó información al Consejo de la Judicatura.

II. Competencia de la Corte Constitucional

11. 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 (**CRE**); y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Decisión impugnada

12. El accionante impugna el auto dictado el 16 de noviembre de 2016 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que declaró improcedente el recurso de apelación en contra del auto que negó la revocatoria de la inhabilitación por parte del juez décimo segundo de lo civil de Pichincha.

IV. Pretensión y argumentos de las partes

a) Del accionante

13. El accionante considera que sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y propiedad reconocidos en los artículos 75, 82 y 66 numeral 26 de la CRE fueron transgredidos. Adicionalmente, el accionante menciona que la causa ha sido sustanciada en un tiempo excesivo, lo que vulneraría la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).
14. Para sustentar las presuntas vulneraciones, el accionante transcribe los antecedentes procesales que le habrían llevado a interponer la demanda civil. Así, expone que habría presentado una demanda contenciosa administrativa a fin de demandar al Estado ecuatoriano “(...) para que devuelva o restituya todas las máquinas, equipos, repuestos y más bienes que le fueron entregados a través del Ministerio de Obras Públicas, o que se cubra su valor a precios actualizados con indemnización de daños y perjuicios por el grave daño ocasionado al privar de tales bienes por mucho tiempo”, ante lo cual, mediante decreto de 9 de mayo de 2006 la Segunda Sala de lo Contencioso Administrativo estableció que el conflicto derivado del contrato era de índole civil; por lo que, acudió a esa vía.

- 15.** En cuanto a la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva, el señor Fernando Oscar Barella Magnoler menciona que el auto impugnado le habría impedido acceder a la justicia. Al respecto, indica: “(...) *sí (sic) ya existe una decisión judicial en el campo Jurisdiccional Contencioso Administrativo de que la materia puesta en su conocimiento no es competente para conocer y resolver sino los Jueces de lo Civil, y luego el Juez de lo Civil igual se declara incompetente para conocer la causa por la materia y de la misma manera declara que el competente es la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, es evidente que los mismos señores Jueces con esas resoluciones contradictorias causan angustia, desamparo e indefensión, por lo que al final del día no se permitió a mi representada acceder a la justicia y obtener la tutela efectiva de sus derechos e intereses (...)*”.
- 16.** Refiere además que se ha transgredido el “(...) *derecho al plazo razonable pues para negar el recurso de apelación planteado, los señores Jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha se tardaron más de dos años pudiendo haberlo hecho inmediatamente el mismo día de la Audiencia, y por supuesto quebranta todos los principios, derechos y garantías reconocidos por la Constitución y los Instrumentos Internacionales de Protección de Derechos Humanos, en tratándose o mirando el tema desde la perspectiva del bloque constitucional*”.
- 17.** En cuanto a la presunta vulneración a la seguridad jurídica, el accionante manifiesta “(...) *frente al Auto razón de esta Acción con absoluta claridad y sin margen de error se establece, que con la denegación del recurso de apelación por parte de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha se violó el derecho a la seguridad jurídica, debido a que no se resolvió con respeto a los principios y garantías reconocidos por la Constitución y que causó a mi representada una grave daño material, pues fue evidente que el órgano jurisdiccional competente (Juez Civil) creó una (sic) inaudita inseguridad, incertidumbre, desamparo e indefensión que irrespeta los principios, derechos, y garantías reconocidos por la Constitución de la República y por los Instrumentos Internacionales de Protección de Derechos Humanos y aun así no lo enmendó (...)*”.
- 18.** Sobre el derecho a la propiedad, el accionante expone “(...) *el hecho cierto de no permitir a mi representada acceder a la justicia a reclamar lo que en derecho le corresponde y no tutelar sus derechos e intereses, es indudable que la Sala Civil y Mercantil de la Corte de Provincial de Justicia de Pichincha coadyuvó a violar su derecho a la propiedad que comprende la capacidad de disponer de los mismos, en consecuencia contribuyó en forma real a violar su derecho a usar de sus bienes a su arbitrio y a gozar y disfrutar de ellos (...)*”.
- 19.** En atención a lo manifestado, el accionante solicita se acepte su demanda, se declare la vulneración a los derechos constitucionales alegados, revocar el auto impugnado y proceder a la reparación integral correspondiente.

b) Los legitimados pasivos

20. El 17 de mayo de 2021, se recibió el informe presentado por la jueza María Augusta Sánchez Lima, miembro de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; quien refirió lo siguiente:

2 - Acorde con el criterio legal sostenido por esta Sala Especializada de lo Civil y Mercantil, no procede interponer recurso de apelación del auto de sustanciación que niega o acepta un pedido de revocatoria, ya que en caso de ser procedente la apelación, ésta cabe del auto o resolución principal.

3 - Los asuntos de hecho y de derecho respecto del auto impugnado vía apelación, así como los fundamentos que tuvo el Tribunal de Alzada para rechazar el mencionado recurso, se encuentran plenamente determinados en los folios del proceso judicial, específicamente en el auto definitivo de 16 de noviembre del 2016.

4 - Finalmente, es necesario señalar que el asunto de fondo, que no le correspondía a este Tribunal de Alzada dilucidar o resolver, era determinar el Juez competente para conocer la demanda ordinaria, dada la conformación de los litis consorcios, con una entidad del sector público y el objeto de la controversia.

c) Información Consejo de la Judicatura

21. El 25 de mayo de 2021, Mauricio Riofrío Cuadrado, director general del Consejo de la Judicatura remitió un oficio mediante el cual informaba que:

(...) de la revisión en el sistema SATJE (sistema automático de trámite judicial ecuatoriano) en el histórico de actividades judiciales dentro de la causa No. 17312-2012-0390, no se evidencia la actividad de Oficio en el cual se remita la causa hacia el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede el cantón Quito, provincia de Pichincha para su ingreso, en virtud del Auto de Inhibición de fecha 21 de febrero de 2014 del Juez de la Unidad Judicial Civil.

Sin embargo se ha verificado en el sistema de consulta de causas provisto por el Consejo de la Judicatura, con los datos de actor y se ha encontrado como resultado el ingreso de la causa número 17811-2021-01166 en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede el cantón Quito, provincia de Pichincha, con fecha 07 de mayo de 2021, recayendo su competencia en el Tribunal segundo - oral, conformado por los Jueces Dra. Velásquez Bazán Jenny Narcisa (P); Dr. Alban Zambonino Marco Vinicio y Dr. Sacoto Aguilar Remigio Xavier que reemplaza a Dra. Morales Ordóñez Gilda Rosana, la causa se ha registrado con los siguientes datos generales: Materia: Contencioso Administrativo, Procedimiento: Ejecución, Asunto: Ejecución de Acta de Mediación, en cuanto al estado procesal la misma se encuentra para conocimiento del tribunal. (...)

V. Análisis Constitucional

22. En el presente asunto, el accionante ha impugnado el auto dictado el 16 de noviembre de 2016 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que declaró improcedente el recurso de apelación en contra del auto que negó la revocatoria de la inhabilitación por parte del juez Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha; en este orden de ideas, este organismo debe verificar si la decisión impugnada es objeto de acción extraordinaria de protección.

23. El artículo 94 de la Constitución, dispone:

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

24. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina en su artículo 58 que el objeto de esta acción es *“la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”*.

25. Así, la acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional que persigue proteger los derechos fundamentales de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades contra las vulneraciones producidas a través de los actos jurisdiccionales de carácter definitivo o inmutable.

26. Justamente para fortalecer y cumplir con el fin mismo de la acción extraordinaria de protección este organismo emitió la sentencia No.154-12-EP/19, en la que estableció explícita y fundamentadamente una excepción a la regla jurisprudencial respecto a la preclusión indicando 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. A criterio de esta Corte, las demandas de acciones constitucionales necesariamente deben cumplir con los requisitos básicos de la acción, específicamente aquellos que guardan relación con el objeto de la acción referida. La importancia de cumplir estos requisitos radica en que si la Corte se pronuncia sobre demandas que no cumplen los presupuestos para que se configure la acción, la Corte estaría desnaturalizando el objeto de la acción extraordinaria de protección”* (el énfasis es propio)

27. Adicionalmente, la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia ha entendido al auto definitivo como aquel que pone fin al proceso, es decir, aquel

que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso³. La Corte ha señalado además que se puede tratar a un auto como definitivo y por ende ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional de oficio lo considere procedente, cuando éste cause un gravamen irreparable que no pueda ser reparado a través de otro mecanismo procesal⁴.

28. De igual modo, este Organismo ya ha afirmado en reiteradas ocasiones que los autos que niegan recursos no contemplados en el ordenamiento jurídico constituyen autos de mero trámite y no tienen el carácter de definitivos, por lo que no son susceptibles de acción extraordinaria de protección⁵.
29. En el presente asunto, el accionante ha impugnado el auto de 16 de noviembre de 2016 emanado por la Sala Civil, que negó por improcedente la interposición del recurso de apelación del auto que negó la revocatoria del auto inhibitorio dictado por el juez Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha. Al respecto, este Organismo observa que la decisión impugnada no es objeto de acción extraordinaria de protección, debido a que la misma no puso fin al proceso; ya que no se pronunció sobre la materialidad del asunto; sino que, en aplicación de la norma vigente al caso, que determinaba “(...) *no son apelables los autos o decretos que no ocasionan gravamen irreparable (...)*”⁶, los jueces de la Sala rechazaron por improcedente el recurso de apelación del auto de revocatoria de 25 de marzo de 2014.
30. Adicionalmente, este Organismo observa que el auto no se encuentra en el segundo presupuesto señalado en el párr. 27 *ut supra*, ya que, la decisión impugnada no impide de modo alguno que el proceso continúe y que las alegaciones del accionante sean tuteladas en otro proceso; ya que, el auto inhibitorio que originó la solicitud de revocatoria y posteriormente el recurso de apelación, determinó por un lado, la nulidad “(...) *de todo lo actuado en esta causa a partir del auto de calificación de la demanda que consta a fs. 8 de los autos*”; lo que significa que no se ha nulitado la presentación de la demanda, y por otro, la remisión del caso a la jurisdicción contencioso administrativa para que allí se tutelen los derechos del accionante.
31. Ahora bien, de la información remitida a este Organismo por el Consejo de la Judicatura no se verifica el cumplimiento de lo ordenado por el juez en el auto inhibitorio de 21 de febrero de 2014, esto es la remisión del proceso a la

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 44.

⁴ *Ibid.*, párr. 45.

⁵ Véase, entre otras, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 340-13-EP/19 de 28 de octubre de 2019 y No. 1645-11-EP/19 de 11 de diciembre de 2019.

⁶ Código de Procedimiento Civil. Registro Oficial Suplemento No. 58 de 12 de julio de 2005. Art. 326.

jurisdicción contenciosa administrativa, situación que llama la atención de la Corte debido a que la interposición de una acción extraordinaria de protección no limitaba el cumplimiento de lo determinado por el juez de instancia. En este sentido, y debido a que la nulidad declarada por el juez Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha no afectó a la presentación de la demanda, se dispone que una vez notificada esta sentencia, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la Parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, que actualmente se encuentra en conocimiento de la causa No. 17312-2012-0390 proceda al envío del expediente a fin de que se lleve a cabo el trámite correspondiente, y el accionante pueda tutelar sus derechos. En tal virtud, al verificarse que la acción será remitida y conocida por la administración de justicia, no se generaría un gravamen irreparable.

- 32.** Pese a lo manifestado, este Organismo considera adecuado llamar la atención a Oscar Lanata Álava juez temporal encargado del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha y al Abg. Diego Lozada en calidad de Secretario Encargado de la jurisdicción en mención, quienes omitieron remitir el proceso a la jurisdicción contenciosa administrativa, impidiendo que el accionante acceda oportunamente a la administración de justicia; y, en este mismo sentido, se ordena al Consejo de la Judicatura realice las acciones pertinentes para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores judiciales mencionados.
- 33.** De otro lado, el accionante ha indicado que en un proceso contencioso administrativo seguido por él, la Segunda Sala de lo Contencioso Administrativo el 09 de mayo de 2006, habría establecido que el conflicto derivado del contrato entre Monolítica S.A. y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas era de índole civil; por lo que, acudió a esa vía y, por tanto, el auto inhibitorio limitaría su derecho a la tutela judicial efectiva. Al respecto, se reitera que el auto inhibitorio no nulitó la demanda planteada por el accionante, por lo que, la jurisdicción contencioso administrativa tendrá el deber de tramitar conforme a derecho la causa, y de presentarse un conflicto de competencia entre las jurisdicciones civil y contencioso administrativa, el ordenamiento jurídico prevé la forma de dirimir ese conflicto; por tanto, la alegación vinculada a que esto generaría un gravamen irreparable es inexacta.
- 34.** De otro lado, el accionante ha indicado que existiría una afectación a sus derechos en virtud de que el recurso de apelación no se resolvió dentro de un plazo razonable. Al respecto, este Organismo considera que al estar aún disponible la posibilidad de tutelar los derechos del accionante en el fuero ordinario, no sería pertinente analizar tal alegación; sin embargo, se considera adecuado recordar a los administradores de justicia que una de las garantías procesales se relaciona con el plazo razonable; el cual posibilita a las partes la obtención de una solución a los asuntos puestos en conocimiento de las autoridades judiciales conforme a los términos y presupuestos legales sin

dilaciones injustificadas.⁷

- 35.** En el presente asunto, a este Organismo le ha llamado la atención el tiempo empleado por la Sala Civil en tramitar el recurso de apelación, toda vez que según se desprende del SATJE, el mismo fue puesto en conocimiento de esa judicatura el 22 de abril de 2014, posteriormente, el 23 de septiembre de 2014, se llevó a cabo la audiencia de estrados y finalmente, el 16 de noviembre de 2016 se emitió el auto que rechazó el recurso de apelación; es decir, la Sala Civil se tomó más de dos años para determinar el rechazo de un recurso inoficioso; situación que podría llegar a configurar una vulneración a la razonabilidad del plazo en la tramitación de la apelación. En tal sentido, y en virtud de que del expediente procesal se desprende que la causa fue conocida por diversos jueces⁸, se dispone al Consejo de la Judicatura realizar las acciones pertinentes y de ser

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago, párr. 145, y Caso Jenkins Vs. Argentina, párr.106.

⁸ Del proceso se observa lo siguiente: El caso fue sorteado el 22 de abril de 2014 a la Sala Civil conformada por los jueces Marcia Flores Benalcázar, Nancy Ximena López Caicedo en reemplazo de Patricia Velasco Mesías (ponente) y Edgar Flores Gonza.

El 17 de mayo de 2014, el Tribunal se conformó por las juezas Nancy López Caicedo, en reemplazo de la Dra. Patricia Velasco (ponente), Marcia Flores Benalcázar, y María Augusta Sánchez, quienes emitieron autos para resolver.

El 20 de mayo de 2014, el juez encargado Raúl Mariño Hernández en reemplazo de la Dra. Patricia Velasco avocó conocimiento de la causa y negó el pedido de audiencia requerido por el accionante, determinando que vuelvan los autos para resolver.

El 14 de agosto de 2014, el Dr. Rodrigo Serrano Valarezo, en calidad de juez titular señaló se lleve a cabo la audiencia de estrados el 23 de septiembre de 2014. En la mentada diligencia participaron los jueces Rodrigo Serrano Valarezo, Marcia Flores Benalcázar y Edgar Flores Gonza. El 01 de octubre de 2014, se dictó autos para resolver.

El 11 de agosto de 2015, avocó conocimiento de la causa el juez Carlos Carranza Barona en reemplazo del juez Rodrigo Serrano Valarezo y dispuso vuelvan los autos para resolver.

El 04 de febrero de 2016, avocó conocimiento de la causa el juez Eduardo Andrade Racines en reemplazo del Dr. Rodrigo Serrano Valarezo y dispuso que vuelvan los autos para resolver.

El 03 de mayo de 2016, avocó conocimiento de la causa el Dr. Carlo Carranza Barona, como Juez Encargado, quien indicó: *“previo a proveer lo que corresponda y por desprenderse de autos que la Dra. Marcia Flores Benalcázar, se encuentra actuando como jueza encargada según acción de personal No. 9770-DP-UPH-MP, de 28 de diciembre del 2015 y a la vez forma parte del Tribunal de la causa. Se dispone que a fin de continuar con el trámite que corresponde y no suspender el progreso del litigio, cumpliendo la Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura de 27 de octubre del año 2009, e integrar debidamente los miembros del Tribunal, ofíciase a la Sala de Sorteos de la Corte Provincial de Pichincha, a fin de que previo sorteo de Jueces, designe a uno de ellos, para que conozca de la presente causa”*.

El 09 de mayo de 2016, según se desprende del expediente jurisdiccional, el Tribunal fue conformado por Marcia Ada Flores Benalcázar, Carlo Carranza Barona (ponente) y Carlo Carranza Barona.

El 05 de julio de 2016, avocó conocimiento de la causa el Dr. Antonio Pachacama Ontaneda, en calidad de juez titular, conformándose el Tribunal con los jueces Antonio Pachacama Ontaneda (juez ponente), Marcia Flores Benalcázar y Carlo Carranza Barona, quienes dispusieron vuelvan los autos para resolver.

El 07 de octubre de 2016, se realizó un nuevo sorteo de la causa, por lo que el Tribunal se conformó por los jueces María Augusta Sánchez Lima (ponente), Marcia Ada Flores Benalcázar y Carlo Carranza Barona.

El 16 de noviembre de 2016, la Sala de lo Civil conformada por los jueces mencionados en el párrafo anterior resolvió el recurso de apelación.

el caso sancionar a los responsables.

- 36.** Finalmente, esta Corte Constitucional reafirma la importancia de cumplir con los requisitos de admisibilidad de las acciones extraordinarias de protección⁹, dado que garantiza seguridad jurídica al no desnaturalizar el objeto de la acción. En este sentido, al verificar que la demanda impugna una decisión que por sus características no es objeto de acción extraordinaria de protección, esta Corte considera innecesario continuar con el análisis de fondo.

VI. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por Fernando Oscar Barella Magnoler respecto del auto que negó la apelación del recurso de revocatoria dictado el 16 de noviembre de 2016 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
2. Llamar la atención a Oscar Lanata Álava juez temporal encargado del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha y al Abg. Diego Lozada en calidad de secretario Encargado de la jurisdicción en mención, quienes omitieron remitir el proceso a la jurisdicción contenciosa administrativa pese a lo ordenado en el auto de 21 de febrero de 2014. De igual modo, se ordena al Consejo de la Judicatura realice las acciones pertinentes para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores judiciales mencionados; así como de quienes podrían haber demorado la tramitación de la resolución del recurso de apelación.
3. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo 31 de esta sentencia.
4. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.15
12:30:29 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁹ Cfr. Ver Corte Constitucional Sentencias No. 1181-11-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, 1403-13-EP/20 de 02 de junio de 2020 párr. 35.

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 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2771-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 543-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 543-2016-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente acción extraordinaria de protección, la Corte desestima la acción por no advertirse vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación; del cumplimiento de las normas y derechos de las partes; de ser juzgado por un juez competente; y a la seguridad jurídica, en un auto de inadmisión de un recurso de casación, dictado en un proceso contencioso administrativo iniciado en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor.

I. Antecedentes Procesales

1. El 26 de junio de 2014, el señor Luis Alfredo Chapa Cango presentó una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva en contra del alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor, (en adelante GAD Centinela del Cóndor) solicitó: **i)** se declare la ilegalidad y nulidad de la resolución N°. 006-GMDCC-2014, y por consiguiente la acción de personal por la que se cesó en sus funciones; **ii)** se reintegre a sus funciones de arquitecto del GAD Centinela del Cóndor; **iii)** se ordene el pago de las remuneraciones más los beneficios de ley dejados de percibir desde el día de su destitución; y, **iv)** no se disponga de la partida presupuestaria correspondiente al cargo que venía desempeñando, por encontrarse en litigio. El proceso fue signado con el N°. 17741-2015-0310.
2. El 2 de marzo de 2015, la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 5 de Loja y Zamora Chinchipe resolvió aceptar parcialmente la demanda y declarar la nulidad de la resolución N°. 006-GMDCC-2014 y la acción de personal N°. 02 de fecha 6 de junio de 2014, de cesación de funciones del actor, disponiéndose que el GAD del cantón Centinela del Cóndor, en el término de cinco días luego de ejecutoriada la sentencia, reintegre al actor a sus funciones de arquitecto y, pague las remuneraciones que ha dejado de percibir, hasta la fecha de su reintegro.

3. El GAD del cantón Centinela del Cóndor interpuso recurso de casación, el que fue inadmitido por la Dra. Daniella Lisette Camacho Herold, conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 16 de febrero de 2016.
4. El 14 de marzo de 2016, el Ing. Patricio Geovani Quezada Moreno y Dr. Jorge Luis Ruiz Armijos, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del GAD cantonal de Centinela del Cóndor presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación.
5. Mediante auto de 16 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.
6. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 31 de agosto de 2016, correspondió el conocimiento de la causa a la Dra. Marien Segura Reascos, entonces jueza constitucional; no se verifica del proceso ninguna actuación en la sustanciación de la causa, por parte de la jueza.
7. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces constitucionales, conforme a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.
8. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento el 10 de diciembre de 2020 y solicitó que la conjueza demandada presente un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

A. De la entidad accionante.

10. El alcalde y procurador síndico del GAD del cantón Centinela del Cóndor señalan en su demanda que los derechos constitucionales vulnerados en el auto de inadmisión del recurso de casación son el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes (art. 76.1); a ser juzgado por un juez competente (art. 76. 7. k) y a la motivación (art. 76.7.1); así como el derecho a

la seguridad jurídica (art. 82) e igualdad formal y material (art. 66 numeral 4), reconocidos en la Constitución de la República.

11. En lo principal, señala la entidad accionante que en el presente caso, la conjueza sostiene como razón de su decisión que el recurso de casación presentado por el GAD del cantón Centinela del Cóndor no cumple con: *"los requisitos formales del artículo 6 de la Ley de Casación, específicamente el numeral 4"*. Señala que esta aseveración no garantiza el cumplimiento de las normas ni sus derechos constitucionales, puesto que, en el escrito de su recurso interpuesto, sí fueron cumplidos todos los requisitos establecidos en la Ley de Casación.
12. Añade que, las alegaciones que han planteado a la luz de la causal primera, tiene como principal propósito la corrección de la sentencia recurrida, de tal forma que se garantice la subsunción de las normas pertinentes al caso en particular. Además, dicen que *"han expuesto en el escrito de interposición del recurso de casación en cuanto a la falta de aplicación del inciso segundo del Art. 213 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, que el Tribunal de instancia ha valorado de forma correcta las pruebas aportadas en el proceso"*.
13. A continuación, la entidad accionante realiza una amplia transcripción textual de los argumentos de su recurso de casación, y concluye que: *"Si bien es cierto el fondo de los argumentos transcritos no son materia de la presente acción por cuanto lo que se busca a través de ésta es la declaratoria de violación de derechos constitucionales, pero denotan el cumplimiento de los requisitos previsto en el artículo 6 de la Ley de Casación"*.
14. Manifiesta que la actuación de la conjueza, al desconocer el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 6 de la Ley de Casación denota un desconocimiento del Estado constitucional de derechos y justicia, puesto que dentro del escrito de interposición del recurso de casación, *"SÍ SE CUMPLIERON CON LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY DE CASACIÓN en especial su numeral 4, lo cual se puede constatar dentro del expediente del proceso, de tal modo que se ha violado así el DEBIDO PROCESO Y LA SEGURIDAD JURÍDICA"*.
15. Dice que, la conjueza, al realizar un análisis de proposición jurídica completa de la causal primera en la fase de admisión, constituye además de una abrogación de funciones, un despropósito que violenta el debido proceso y el derecho constitucional de la seguridad jurídica e incluso a obtener una sentencia motivada sobre el fondo de la causa que abarca el derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que por un lado no se ha seguido el trámite propio del procedimiento de admisión y por otro, la conjueza no tenía la competencia para realizar el análisis de la pertinencia o no de la pretensión casacional. Pues, a su criterio, dentro de las competencias atribuidas a la conjueza en el Código Orgánico de la Función Judicial no consta la de realizar un análisis de fondo sobre las pretensiones casacionales

expuestas en el escrito de interposición del recurso, así pues la actuación judicial viola la garantía básica del debido proceso a ser juzgado por un juez competente.

16. La entidad accionante dice que la decisión judicial impugnada carece de motivación y que carece de lógica puesto que en su escrito del recurso de casación sí denunció la falta de aplicación y la aplicación indebida de normas de derecho; por tal, la consecuencia lógica debió encaminarse a obtener un resultado positivo en la admisión a trámite de la causa. Además, dice que el auto impugnado no es razonable por cuanto violenta los principios constitucionales, especialmente el principio de igualdad dispuesto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución.
17. Al referirse a la igualdad formal y material, indica la entidad accionante que, la decisión tomada por la conjuenza desconoce los pronunciamientos que en otros casos de admisión fueron concedidos en la misma Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, (recurso de hecho 163-2010; recurso de casación 87-2010; recurso de casación 607-2010), entre otros. *“Teniendo en cuenta las premisas que utiliza la Conjuenza Nacional en su auto de inadmisión, los casos referidos líneas arriba jamás debieron ser admitidos a trámite, y en consecuencia las referidas sentencias nunca se debieron haber expedido...”*
18. Concluye indicando que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por cuanto el auto de inadmisión divaga en puntualizaciones extensivas que crean confusión para justificar la parcialidad con la que actuó la conjuenza. *“Autos de esta naturaleza constituyen una inapropiada aplicación a la garantía Constitucional de la Seguridad Jurídica y al Estado Constitucional de derechos y Justicia (...) por cuanto la Conjuenza Nacional actuó al margen de las normas Adjetivas, Sustantivas y Constitucionales (sic), creando requisitos inexistentes en el artículo 6 de la Ley de Casación y no considerando que nuestro recurso cumple con los presupuestos exigidos por la Ley...”*

B. De la conjuenza accionada

19. Con oficio de 22 de diciembre de 2016, **la Dra. Daniella Camacho Herold, en su calidad de conjuenza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**, señala en lo principal que, en calidad de ponente emitió el auto de 16 de febrero de 2016, mediante el cual inadmitió el recurso de casación interpuesto por el alcalde y procurador síndico del cantón Centinela del Córdo.
20. Añade que, en el caso concreto, la entidad recurrente, al formular el recurso, no determinó adecuadamente la condición establecida en numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación para que este sea admitido a trámite y pueda progresar, en lo relativo a fundamentar la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación invocada; y, por esas razones se inadmitió a trámite su recurso de casación.
21. Manifiesta que, en el texto del auto de inadmisión constan todos los argumentos fácticos y jurídicos expuestos, lo cual permite evidenciar que el mismo fue dictado

respetando el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho a la igualdad formal, imparcial y expedita de la partes; encontrándose el mismo debidamente motivado, en conformidad con los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República, por lo que solicitó que el mismo sea tenido como informe suficiente.

22. Respecto de los argumentos presentados en la acción extraordinaria de protección, señala la conjuenza que, por el hecho de que no se admita un recurso de casación, no significa que se viole el debido proceso; en razón de que el recurso de casación se lo rechaza precisamente por no reunir los requisitos que son de su esencia de la naturaleza del recurso de casación. Así lo ha señalado la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.
23. Indica que, en el presente caso, al calificar el recurso de casación interpuesto, se ha sometido en forma estricta a lo dispuesto en la Ley de Casación. *“Grave resulta que, en los casos en los cuales no se admita un recurso de casación se diga paladinamente que se produce una violación del debido proceso; y, cuando se manifiesta que existe una violación de naturaleza constitucional en un recurso, como cuando se dice que se ha violado el debido proceso, hay que hacerlo en forma muy seria, ya que si nos referimos a se ha provocado violaciones constitucionales al dictar una resolución, prácticamente se estaría atacando a toda una estructura institucional y esto no puede ser tan singular.”*
24. Concluye señalando que, se ha cumplido con las reglas del proceso, en atención a lo dispuesto en el Art. 76 de la Constitución de la República, sin que su derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica y la falta de motivación se vean trasgredidos por la actividad propia de la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo que en ejercicio de sus atribuciones inadmitió su recurso de casación.

C. De las partes del proceso original

25. Con escrito de 30 de agosto de 2016, el Arq. Luis Alfredo Chapa Cango, (en calidad de demandante del proceso original), en lo principal solicita se rechace la acción extraordinaria de protección constitucional y se archive la demanda.

IV. Análisis del caso

26. En el presente caso, la entidad accionante considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes (art. 76.1); a ser juzgado por un juez competente (art. 76. 7. k) y a la motivación (76.7.1); así como el derecho a la seguridad jurídica (art. 82) y la igualdad formal y material (art. 66 numeral 4).
27. Esta Corte señaló en la sentencia 1967-14-EP/20, que los problemas jurídicos a resolver en una acción extraordinaria de protección provienen principalmente de los cargos que se planteen en la demanda. Respecto del derecho a la igualdad, la entidad

accionante se limita a señalar que la conjueza desconoce los pronunciamientos que en otros casos de admisión fueron concedidos por la misma Sala. En el presente caso se evidencia que, con respecto a este cargo, la entidad accionante no cumple con el requisito de argumentación completa exigidos en la sentencia referida. En consecuencia, dado que la entidad accionante no identifica las razones por las cuales dichos fallos eran vinculantes para la conjueza que resolvió su recurso de casación y aplicables al caso concreto, la Corte no puede suplir su omisión.¹

28. En este sentido, la Corte Constitucional sistematizará el análisis, respecto de si el auto de inadmisión del recurso de casación transgredió los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, al cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a la seguridad jurídica y a ser juzgado por un juez competente.

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

29. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal I) establece que no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que *“los supuestos que componen este derecho, entre otros, son: i) enunciación de normativa o principios; ii) explicación de su pertinencia entre normas y relación con los hechos”*².

30. Según lo ha dicho la Corte Constitucional, la motivación constituye una garantía concreta del derecho a la defensa y a su vez forma parte del espectro general del debido proceso, como uno de sus componentes primordiales³.

31. La entidad accionante señala que el auto de inadmisión del recurso de casación, no cumple los parámetros de razonabilidad y lógica; y adolece de falta de motivación, puesto que en su escrito del recurso de casación sí denunció la falta de aplicación y la aplicación indebida de normas de derecho, y cumplió con todos los requisitos establecidos en la Ley de Casación, por lo que la consecuencia lógica a su entender debió encaminarse a obtener un resultado positivo en la admisión a trámite de la causa.

32. Del examen realizado al auto de inadmisión del recurso de casación impugnado, esta Corte observa que en la primera consideración se refiere a la competencia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación, establecida en la Constitución⁴ y Código Orgánico de la Función Judicial.⁵ En la consideración

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 799-16-EP/21, párrafo 37.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1795-13-EP/20, párrafo 13.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 280-13-EP/19, párrafo 27.

⁴ **Art. 182.-** La Corte Nacional de Justicia estará integrada por juezas y jueces en el número de veinte y uno, quienes se organizarán en salas especializadas, y serán designados para un periodo de nueve años; no podrán ser reelectos y se renovarán por tercios cada tres años. Cesarán en sus cargos conforme a la

segunda verifica la oportunidad del recurso, con base en el artículo 5 de la Ley de Casación⁶, concluyendo que se encuentra dentro del término legal.

- 33.** La consideración tercera, por su parte indica que el recurso cumple con la individualización del proceso y las partes procesales, así como con señalar las normas que considera se han infringido e indica que se fundamenta en la causal primera “*bajo los yerros de falta de aplicación e indebida aplicación de las normas de derecho alegadas*”, del artículo 3 de la Ley de Casación⁷. En la consideración cuarta, la conjueza señala conceptos generales del recurso de casación y su carácter extraordinario.
- 34.** A continuación, hace referencia a las alegaciones de la entidad recurrente, respecto de la causal primera, por la presunta falta de aplicación de los artículos 213 inciso segundo; 257 numeral 2 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización; y, 107 del Reglamento de la Ley de Servicio Público; en el análisis cita criterios doctrinarios y concluye indicando que “*los recurrentes en la determinación de las normas que estiman infringidas, a más de*

ley.

Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia elegirán de entre sus miembros a la Presidenta o Presidente, que representará a la Función Judicial y durará en sus funciones tres años. En cada sala se elegirá un presidente para el período de un año.

Existirán conjuezas y conjueces que formarán parte de la Función Judicial, quienes serán seleccionados con los mismos procesos y tendrán las mismas responsabilidades y el mismo régimen de incompatibilidades que sus titulares.

La Corte Nacional de Justicia tendrá jurisdicción en todo el territorio nacional y su sede estará en Quito.

⁵ **Art. 201.- Funciones.-** *A las conjuezas y a los conjueces les corresponde:*

- 1. Reemplazar, por sorteo, a las juezas y jueces en caso de impedimento o ausencia;*
- 2. Calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne e integrar por sorteo el tribunal de tres miembros para conocer y resolver las causas cuando sea recusada la sala por falta de despacho.*
- 3. Organizar los fallos de la sala, seleccionar los precedentes para proporcionarlos a los ponentes de la sala a fin de que los utilicen en sus ponencias, y establecer los casos de triple reiteración a fin de ponerlos a conocimiento del Presidente de la sala para que los eleve hasta el Pleno de la Corte; y,*
- 4. Ejercer las demás atribuciones que establezca la ley.*

⁶ **Art. 5.- Término para la Interposición.-** *El recurso deberá interponerse dentro del término de cinco días posteriores a la notificación del auto o sentencia o del auto resolutorio que niegue o acepte su ampliación o aclaración.*

⁷ **Art. 3.- Causales.-** *El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales:*

1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva.

2da. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, cuando hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión, siempre que hubieren influido en la decisión de la causa y que la respectiva nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente.

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

4ta. Resolución, en la sentencia o auto, de lo que no fuera materia del litigio u omisión de resolver en ella todos los puntos de la litis;

5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles.

ellas debieron señalar aquellas que a su juicio fueron indebidamente aplicadas y que dieron lugar a que se excluya las que acusa no aplicadas, por lo expuesto y al no ocurrir en el presente caso, se inadmite la alegación por el yerro de falta de aplicación, al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación”.

35. Finalmente, en la consideración sexta se refiere a la alegación de la indebida aplicación del art. 23 literal h) de la LOSEP, con base en criterios doctrinarios y a su propia argumentación, concluye la conjetura que *“los recurrentes, en la nominación de las normas que estiman se han aplicado indebidamente, debía señalar aquellas que a su juicio se dejaron de aplicar como efecto directo de la indebida aplicación del Art. 23 literal h) de la LOSEP, hecho que en la especie no ocurre, por lo que no puede prosperar la alegación realizada al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación”.* Por lo que, por no cumplir los requisitos formales del artículo 6 de la Ley de Casación, específicamente el numeral 4, se inadmite el recurso interpuesto.
36. Concluye señalando la conjetura que, de lo expuesto, se colige que las causales alegadas en el recurso interpuesto por el alcalde y procurador síndico del cantón Centinela del Cóndor, no son admisibles, al no señalar las normas que se aplicaron indebidamente y al no cumplir con una adecuada fundamentación.
37. Así, se observa que el auto establece la normativa en que se funda para inadmitir el recurso de casación interpuesto, este es el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación y explicó la pertinencia de esta norma frente a los hechos del caso cuando expuso por qué consideraba que el recurso no se encontraba fundamentado.
38. Esta Corte observa que la conjetura demandada aplicó las normas pertinentes para la calificación del recurso de casación interpuesto y explicó las razones suficientes que justifican su inadmisión. Indicó que la entidad accionante no cumplió con la fundamentación del recurso de casación sobre la base de las causales alegadas. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que *“el recurso de casación es extraordinario, estricto, formal, riguroso, opera por las causales taxativas, estableciéndolo como el medio de impugnación de corrección jurídica en el ámbito de la legalidad...”*⁸
39. Por lo expuesto, esta Corte considera que el auto de inadmisión del recurso de casación no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.

b) Derecho del debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y seguridad jurídica (Art. 76.1 y 82)

40. La entidad accionante, en lo principal alega en su demanda vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 611-14-EP, párrafo 28.

y derechos de las partes, contenidos en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución, respecto que la conjueza habría desconocido el cumplimiento del artículo 6 de la Ley de Casación, pues a su criterio su recurso de casación sí cumplía con todos los presupuestos establecidos en la Ley y debía haber sido admitido. Por lo que esta Corte procederá a analizar ambos derechos de forma conjunta en el proceso objeto de análisis.

41. La Constitución en su artículo 76 numeral 1 señala 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: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.”*
42. Por su parte, el derecho a la seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. El artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente respecto del mismo: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.
43. El derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, está estrechamente vinculado con la seguridad jurídica; derecho constitucional que garantiza que el individuo cuente con un ordenamiento jurídico con normas previsibles, públicas, claras, determinadas, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.⁹
44. Este organismo en su jurisprudencia, ha determinado que al pronunciarse sobre el derecho a la seguridad jurídica o la garantía del debido proceso en el cumplimiento de normas y derechos de las partes, no corresponde a esta Corte analizar alegaciones que tienen que ver con la mera trasgresión en la aplicación o interpretación de una norma infraconstitucional.¹⁰
45. De la revisión del auto impugnado, esta Corte observa que la conjueza realizó su pronunciamiento verificando el cumplimiento de los requisitos determinados en el artículo 6 de la Ley de Casación. Son precisamente los conjueces quienes están legalmente facultados para resolver sobre la admisibilidad de un recurso, verificando el estricto cumplimiento de los condicionamientos formales establecidos en la ley procesal aplicable al caso y los requisitos necesarios para fundamentar adecuadamente la causal que se invoque en el recurso.
46. Este Organismo reitera que el control que realiza la Corte al conocer acciones extraordinarias de protección, se restringe a la presunta vulneración de derechos

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°.1059-15-EP/20, párrafo 35.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1710-14-EP/20, párrafo 23.

constitucionales en el auto de inadmisión del recurso de casación, limitándose el análisis a ese acto y no a la calificación respecto al cumplimiento o no de requisitos contemplados en la Ley de Casación.¹¹ También ha señalado en algunos fallos, que, por su carácter extraordinario, el recurso de casación está revestido de condicionamientos formales que resultan sustanciales para su presentación, tramitación y resolución. El estricto cumplimiento de dichos condicionamientos o requisitos, previstos por la ley, es indispensable para que un recurso de casación prospere¹².

47. La Corte considera que la cuestión de si el recurso de casación interpuesto cumplía o no todos los requisitos formales para su admisibilidad, constituye precisamente el objeto del análisis de admisibilidad que deben realizar los conjuces y depende de la aplicación de la entonces vigente Ley de Casación. Por lo tanto, esta alegación requeriría que esta Corte realice un juicio de legalidad y analice nuevamente el cumplimiento o no de los requisitos legales requeridos para la admisión del recurso de casación, cuestión que es ajena a la función de la acción extraordinaria de protección como garantía jurisdiccional de derechos constitucionales.¹³
48. Bajo este contexto, la alegación de la entidad accionante sobre la aplicación del artículo 6 de la Ley de Casación, por parte de la conjueza demandada, no comporta *per se* materia susceptible de ser revisada mediante esta garantía jurisdiccional.
49. No obstante, es pertinente indicar que, de acuerdo con el análisis expuesto en líneas anteriores, la actuación de la conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia fue dictada de conformidad a la normativa que regula el recurso de casación, siendo competente para conocer y resolver sobre la admisión de un recurso de casación.
50. Este Organismo observa que las normas empleadas en la decisión impugnada guardan relación con el recurso que conoció la conjueza, en observancia de normas constitucionales y legales, previas, claras y públicas. En consecuencia, esta Corte considera que no existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica ni al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

c) Derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente (Art. 76.7 k)

51. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal k) reconoce el derecho de toda persona a ser juzgado por un juez competente, imparcial e independiente.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 798-16-EP/20, párrafo 26.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1629-14-EP/19, párr. 25; sentencia N°. 0838-14-EP/19, párr. 22; sentencia N°. 799-16-EP/21 párr. 19.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 799-15-EP/21, párrafo 21.

- 52.** La Corte Constitucional ha señalado que dicha garantía adquiere relevancia constitucional *“exclusivamente cuando se evidencie graves vulneraciones al debido proceso que no fueron corregidas oportunamente por la justicia ordinaria”*¹⁴ por lo que se requiere que el accionante haya agotado todos los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo previstos para la subsanación del vicio¹⁵.
- 53.** En el caso objeto de estudio, la entidad accionante refiere que la conjueza que conoció el recurso de casación interpuesto se abroga una facultad no prevista en el ordenamiento jurídico, pues a su criterio el pronunciamiento emitido no le corresponde a la fase de admisión, en donde se observan solo los requisitos formales, y no un análisis de fondo.
- 54.** De la revisión del proceso se observa que las razones esgrimidas por la conjueza para inadmitir el recurso de casación planteado por la entidad accionante son propias del examen de admisibilidad, en cuanto se limitan a analizar si el escrito de casación interpuesto cumple los requisitos establecidos por la Ley de Casación y no entra a valorar el fondo del recurso.
- 55.** Así, se observa en el auto impugnado que la conjueza señala por un lado que, se inadmite la alegación por el yerro de la falta de aplicación por cuanto los recurrentes además de la determinación de las normas que estimaban infringidas debían señalar aquellas que, a su juicio, fueron indebidamente aplicadas y que dieron lugar a que se excluya las que acusa no aplicadas; lo que no ocurrió en el presente caso. Por otro lado, señala que no puede prosperar la alegación realizada al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación por cuanto los recurrentes en la nominación de las normas que estiman se han aplicado indebidamente, debían señalar aquellas que a su juicio se dejaron de aplicar como efecto directo de la indebida aplicación de la norma citada, hecho que en la especie no ocurrió.
- 56.** Por lo expuesto, se verifica que el pronunciamiento realizado por la conjueza, en este caso, se trata de un análisis propio de la fase de admisibilidad y no constituye un pronunciamiento respecto al fondo del recurso.
- 57.** Adicionalmente, se señala que el artículo 201 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial establece como competencia de los conjueces nacionales *“[c]alificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne”* y, de acuerdo a los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación, esta competencia incluye verificar, en la fase de admisibilidad, que el recurso cuente con una fundamentación.
- 58.** Por lo expuesto, la Corte Constitucional no considera que la conjueza que emitió el auto de inadmisión haya excedido sus facultades legales al momento de analizar la

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 0838-12-EP/19, párrafo 29.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 0838-12-EP/19, párrafo 30.

admisibilidad del recurso de casación. En consecuencia, no se verifica la alegada vulneración del derecho a ser juzgado por un juez competente, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal k) de la Constitución.

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:

- i) Desestimar la acción extraordinaria de protección signada con el N.º **543-16-EP**
- ii) Notificar esta decisión y archivar la causa.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS
HERNAN BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.15 10:26:08 -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 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0543-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Sentencia No. 1985-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 1985-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza y desestima el cargo referente a que una sentencia de casación, dictada dentro de un proceso contencioso tributario, vulneró el derecho de la compañía Ecuamerka S.A. al debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 2 de abril de 2015, Wu Xinle, gerente general de la compañía ECUAMERKA S.A. (en adelante **Ecuamerka S.A.**) presentó demanda de impugnación en contra de la resolución No. SENAE-DNJ-2015-0132-RE¹ expedida por la Directora Nacional Jurídica Aduanera del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante **SENAE**). El juicio fue signado con el número 09501-2015-00044 y conocido por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil (en adelante **TDCT No. 2**).

2. Mediante sentencia dictada el 31 de marzo de 2016, el TDCT No. 2 resolvió declarar con lugar la demanda, declarando la nulidad de la resolución impugnada, así como también del contenido íntegro de la rectificación de tributos y, por ende, la baja de la contabilidad fiscal. Inconforme con este pronunciamiento, el SENAE interpuso recurso de casación, el mismo que fue signado con el número 17751-2016-0381.

3. Mediante auto del 29 de junio de 2015 la conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, calificó de admisible el recurso de casación presentado por el SENAE, exclusivamente respecto de los cargos por falta de aplicación de ciertas disposiciones normativas.²

¹ Emitida el 17 de marzo de 2015 dentro del trámite de reclamo administrativo de impugnación No. 199-2014, por el cual se ratificó la validez de la rectificación de tributos respecto a unas declaraciones aduaneras por importaciones realizadas por Ecuamerka S.A. La cuantía de la demanda ascendía a US\$104.962,63.

² Artículo 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; artículo 63 de la Resolución No. 1684 “Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571 – “Valor en Aduana de las Mercancías Importadas” de la Comunidad Andina de Naciones; y, artículo 10 del Acuerdo

4. Mediante sentencia de mayoría del 31 de agosto de 2016,³ la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar la sentencia dictada el 31 de marzo de 2016 por el TDCT No. 2 y ratificó la validez jurídica de la resolución de la SENAE inicialmente impugnada, así como también su antecedente de rectificación de tributos.

5. El 22 de septiembre de 2016 el señor Francisco Israel Morán Morán, en calidad de gerente general de la compañía Ecuamerka S.A. (en adelante **la accionante**), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría dictada el 31 de agosto de 2016 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

6. Mediante auto de 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los entonces jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección planteada.

7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el Pleno de dicho Organismo efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa el día 12 de noviembre de 2019, lo que correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Mediante providencia de 1 de diciembre de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó a la autoridad judicial demandada que emita su correspondiente informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. La accionante sostiene que mediante la sentencia de 31 de marzo de 2016 se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del juzgamiento con observancia del trámite propio de cada procedimiento y a la seguridad jurídica.

Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo de Valoración de la OMC). El auto de calificación de admisibilidad no declaró procedentes los cargos sobre las causales cuarta y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.

³ Votaron en mayoría los jueces José Luis Terán Suárez (ponente) y Ana María Crespo Santos, mientras que la jueza Maritza Tatiana Pérez Valencia emitió su voto salvado.

10. Respecto al primer derecho, dice que este se vulneró *“por cuanto la sala habría desnaturalizado el recurso de casación, al haber entrado a calificar los hechos de instancia y argumentos expuestos por la autoridad demandada en instancia, realizando una valoración probatoria al determinar en su fallo que ‘no consta como hecho probado que exista tal orden judicial que haya sido inobservada por parte de la administración tributaria aduanera’”*.

11. Además, por cuanto se habría admitido el recurso de casación únicamente por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación y *“el tribunal de casación debió haber resuelto conforme a la naturaleza de la causal 1 del art. 3 de la ley de casación, que tiene como limitante la revaloración de las pruebas y debe ser planteada a partir de los hechos probados en la sentencia”*. Por ello, sostiene que *“los jueces nacionales debieron partir por los hechos probados que resolvían el fondo del asunto, esto es, que se encuentra probado que el primer método de valoración en este caso es plenamente aplicable y eso demostró que era improcedente la aplicación del tercer método de valoración realizado por la aduana”*.

12. En cuanto a la seguridad jurídica, manifiesta que *“al haberse vulnerado el derecho constitucional al debido proceso, directamente se vulneró el Derecho constitucional a la seguridad jurídica, puesto que ambos derechos constitucionales se encuentran relacionados, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional en la sentencia No. 039-14-SEP-CC (...)”*.

13. Sobre la base de estos argumentos, la accionante solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la sentencia impugnada y mediante sorteo se conforme un nuevo tribunal.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

14. Mediante oficio No. 1147-2020-SCT-CNJ del 4 de diciembre de 2020, Fernando Antonio Cohn Zurita, en calidad de Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dio respuesta al requerimiento de la jueza sustanciadora del presente caso según el cual la Sala referida debía emitir su correspondiente informe de descargo. En su oficio, indicó que las autoridades judiciales que dictaron la decisión judicial impugnada ya no se encuentran en funciones, por lo que no emitió ningún argumento jurídico con respecto a la acción planteada.

3.3. De otras autoridades judiciales requeridas

15. Mediante oficio No. 09501-2015-00044-OFICIO-00027-2021, la abogada Shirley Holguín Herrera, secretaria del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil, reprodujo el informe presentado por el juez Mario Proaño Quevedo, mediante el cual manifiesta que *“la sentencia emitida se enmarcó en los principios y disposiciones constitucionales, doctrinarias y jurídicas que se hacen mención en el texto de la misma; aplicados de manera fundamentada a los hechos y pruebas que*

constaban en el expediente”. Además, que “el Tribunal declaró con lugar la demanda dejando sin efecto alguno el acto administrativo impugnado así como la rectificación de tributos No. DNI-DRII-RECT-2014-0221 al haberse demostrado el verdadero valor pagado por las mercaderías importadas y se determinó que la Aduana no lo había descartado en forma legítima como así tampoco había justificado la aplicación del tercer método de valoración”.

IV. Análisis constitucional

16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los fundamentos de la Corte parten necesariamente de los cargos o argumentos presentados por las partes.

17. De la revisión de las alegaciones de la demanda, se observa que la accionante concatena la razón de la presunta vulneración a la seguridad jurídica al hecho de haber sido vulnerado el debido proceso en la garantía del juzgamiento con observancia del trámite propio de cada procedimiento. En consecuencia, el siguiente análisis se limitará a este último derecho.

18. El artículo 76 de la Constitución de la República, consagra ciertas garantías del debido proceso, entre aquellas la de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento.⁴

19. En su sentencia No. 546-12-EP/20, la Corte Constitucional distinguió al debido proceso como un *principio constitucional* y a las reglas que lo rodean y en las que se fundamenta, como *reglas constitucionales de garantía*. Además realizó ciertas precisiones como el que la suma de estas reglas de garantía no agota el alcance de aquel derecho; que la legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de *reglas de trámite*; que no siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio al debido proceso; y que, para que la vulneración del derecho al debido proceso se produzca, no es condición necesaria que se haya violado una regla de trámite de rango legal, pues bien puede haber situaciones de vulneración atípicas. Y puntualizó que para que exista una violación al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada proceso (Art. 76.3 CRE), además de verificarse una violación de una regla de trámite, será necesario comprobar la lesión de un derecho constitucional a consecuencia de la inobservancia de dicha regla.⁵

⁴ Constitución de la República del Ecuador: “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: [...] 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.”

⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 546-12-EP/20, párr. 23.1- 23.5.

20. En el caso in examine, la accionante no refiere una regla de trámite específica que haya sido vulnerada por la Sala de casación, sino que indica solamente que esta desnaturalizó el recurso de casación al calificarse los hechos de instancia y los argumentos del TDCT No. 2, realizándose una valoración probatoria y sin partir de los reales hechos probados establecidos en los apartados 6.3. y 6.5 de la sentencia de instancia.

21. De la revisión íntegra de la sentencia de mayoría, se observa que el análisis se ciñe a la falta de aplicación (única causal de casación admitida en el caso) de diversa normativa referente al método de valoración aplicado para la mercancía importada, y al carácter de confidencialidad de la información contenida en la base de datos del SENA. Sobre el aspecto de esta información, se determinó que en el caso en particular fue utilizada, *“en primer lugar, para establecer el perfil de riesgo, y en segundo lugar, para realizar la valoración y rectificación de tributos de las mercancías importadas por la empresa ECUAMERKA S.A.; y, dado que esta información por su particular característica de ser confidencial, solo podía ser revelada por pedido expreso de quien la suministró o por orden judicial, en aplicación del principio dispositivo, quedaba a criterio del importador, dentro de la instancia administrativa o jurisdiccional, el solicitarse a objeto de que una autoridad judicial ordene su exhibición.”*⁶

22. Por otra parte, se aprecia que el análisis jurídico que esboza la Sala de casación lo hace únicamente respecto a la causal por la que dicho recurso fue admitido, esto es la primera causal del artículo 3 de la Ley de Casación (falta de aplicación), sin entrar en el ámbito de otras causales. Además, como parte de su sentencia, la sala esbozó en su análisis las razones que le llevaron a ratificar la validez jurídica de la resolución No. SENA-DNJ-2015-0132-RE del 17 de marzo de 2015 expedida por la Directora Nacional Jurídica Aduanera del Servicio de Aduana del Ecuador, y su antecedente, la rectificación de tributos No. DNI-DRII-RECT-2014-0221 expedida por el Director Regional No. 1 de Intervención. Para arribar a tales conclusiones, la Sala revisó las circunstancias del caso, incluyendo el acervo probatorio, en virtud del procedimiento determinado por el artículo 16 de la Ley de Casación,⁷ mismo que ha sido posteriormente reafirmado por esta Corte Constitucional en diversos pronunciamientos.⁸

23. De lo expresado se tiene que no ha vulnerado regla de trámite alguna. Más bien esta Corte, sin llegar a expresarse sobre lo correcto o no de lo decidido, observa que se ha llevado el curso corriente del proceso de casación de acuerdo al trámite prefijado legalmente para el efecto. Como fuera mencionado a párrafo 20 supra, tampoco la argumentación de la accionante da cuenta de ninguna violación de una regla de trámite que pudiera conllevar la vulneración del derecho al debido proceso, ni en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio.

⁶ Foja 30 reverso del expediente de casación.

⁷ Ley de Casación: *“Art. 16.- SENTENCIA. - Si la Corte Suprema de Justicia encuentra procedente el recurso, casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere, y por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto. (...)”*

⁸ Por caso, la sentencia No. 1656-14-EP/20, párr. 23 a 25 inclusive.

24. En tal virtud, esta Corte concluye que la sentencia impugnada no ha incurrido en la alegada vulneración al debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 1985-16-EP**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.15
10:25:21 -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 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1985-16-EP

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

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



Sentencia No. 21-15-IS/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 21-15-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza una acción de incumplimiento del auto de mandamiento de ejecución dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil. En dicha decisión judicial el TDCA fijó el monto de la reparación integral ordenada en una sentencia que resolvió la acción de protección presentada por un funcionario de la Armada del Ecuador en contra de dicha entidad. La Corte desestima la acción de incumplimiento, ya que verificó que la entidad accionada cumplió con la obligación de pago impuesta en el auto de mandamiento de ejecución.

I. Antecedentes Procesales

1.1. Trámite del proceso de origen

1. La causa *in examine* se origina con la acción de protección¹ presentada por José Luis Burgos Solís (en adelante “**el accionante del proceso originario**”) en contra de Jorge Gross Albornoz, Ángel Sarzosa Aguirre, Miguel Carvajal Aguirre y Diego García Carrión, quienes en aquel entonces se desempeñaron como comandante general de marina, director general de recursos humanos de la Fuerza Naval del Ecuador, ministro de defensa nacional y procurador general del Estado, respectivamente.
2. Mediante sentencia dictada y notificada el 28 de agosto de 2012, la jueza del Juzgado Sexto de la Niñez y Adolescencia del Guayas resolvió aceptar la acción de protección antes referida. A su vez dispuso **a)** el reintegro inmediato del accionante al servicio activo de la Fuerza Naval, con el cargo de sargento primero, **b)** declarar la “*ineficacia jurídica*” de todas las resoluciones, informes y sanciones de suspensión de funciones relacionadas con la baja del accionante, **c)** pagar al accionante los sueldos y beneficios sociales que le corresponden desde la fecha de su baja del

¹ La causa fue signada en primera instancia con el No. 09956-2012-0412 (actual Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil). Tal garantía jurisdiccional fue activada en razón de que a criterio del accionante las autoridades de la Fuerza Naval al darle de baja del servicio activo violaron los derechos constitucionales previstos en los Art. 10. y 11 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9; Art. 66 numeral 4 y 23; Art. 76, 77, 82, 158, 160, 424 y 425 de la Constitución.

servicio activo de la institución naval hasta la fecha de su efectivo reintegro, y **d)** el pago de honorarios profesionales al abogado del accionante.

3. Inconformes con dicha decisión el delegado del procurador general del Estado, así como el director de recursos humanos de la Armada del Ecuador presentaron recurso de apelación. El 31 de octubre de 2012, los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas decidieron desechar los recursos de apelación presentados por los accionados y confirmar la sentencia subida en grado en todas sus partes.²
4. Las decisiones de primera y segunda instancia fueron impugnadas por los representantes de la Armada del Ecuador y de la Procuraduría General del Estado mediante acción extraordinaria de protección, signada con el No. 267-13-EP³. Dicha causa fue resuelta mediante sentencia No. 215-15-SEP-CC, dictada el 01 de julio de 2015 por el Pleno de este Organismo. En dicho fallo esta Corte decidió, en lo principal:

“Dejar en firme la sentencia de segunda instancia que ratifica la decisión, dictada por la jueza sexta de la Niñez y Adolescencia del Guayas, así como sus medidas de reparación integral, con exclusión de la disposición mediante la cual se condenó al Estado en costas y se fijó el pago por honorarios profesionales en el valor de dos mil dólares de los Estados Unidos de América”.

1.2. Trámite ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil

5. El 16 de enero de 2013, el accionante del proceso originario solicitó ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil (en adelante “**el TDCA**”) que:

*“(…) SE DETERMINE EL MONTO DE LO QUE TIENEN (sic) QUE CANCELARME LA INSTITUCIÓN DEMANDADA, QUE COMPRENDERÁN TODOS LOS VALORES QUE DEJE DE PERCIBIR CON SUS RESPECTIVOS INTERESES DESDE QUE FUI SEPARADO INCONSTITUCIONALMENTE DEL SERVICIO ACTIVO DE LA ARMADA DEL ECUADOR (...)”.*⁴ (énfasis en el original).

6. Mediante auto de mandamiento de ejecución dictado el 02 de octubre de 2014, los jueces del TDCA dispusieron a la Armada del Ecuador el pago en favor del accionante por la cantidad total de \$ 212.821,03. Una vez efectuadas las respectivas deducciones por concepto de aportes al ISSFA, el TDCA determinó que el accionante recibiría el valor neto de \$ 87,130.74.⁵

² En segunda instancia la causa fue signada con el No. 09123-2012-0719.

³ El 03 de diciembre de 2012, la Armada del Ecuador y la PGE presentaron de forma independiente las demandas de acción extraordinaria de protección.

⁴ Ver fojas 21 y 22 del expediente contencioso administrativo.

⁵ Ver foja 276 *ibíd.* El TDCA indicó que en los \$ 212.821,03 el TDCA se encontraban considerados los rubros por concepto del aporte individual al ISSFA (\$ 50.425,20) y del aporte patronal al ISSFA (\$

7. En providencia dictada el 12 de noviembre de 2014, el TDCA dispuso el embargo de la cuenta corriente de la Armada del Ecuador.⁶ Aquello en virtud del “(...) *desacato en que ha incurrido al no cumplir con lo dispuesto por este Tribunal (...)*”. Asimismo, se ordenó imponer una multa de \$ 1.496,00 al comandante general de la Armada del Ecuador y al director general de recursos humanos de dicha entidad.⁷
8. El 04 de marzo de 2015, el secretario relator del TDCA sentó la respectiva razón en la que se indicó que la Armada del Ecuador no cumplió con lo ordenado en el auto de mandamiento de ejecución referido en el párrafo *ut supra*.⁸
9. El 07 de abril de 2015, el accionante del proceso originario solicitó a los jueces del TDCA “*EJERCITAR LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL*”⁹.
10. En razón de dicha petición y en virtud de que las entidades accionadas “(...) [*no habrían*] *dado cumplimiento a ninguno de los mandamientos que ha dispuesto este Tribunal (...)*”, los jueces del TDCA, mediante auto de 13 de abril de 2015, dispusieron remitir la mencionada causa a la Corte Constitucional.¹⁰

1.3. Trámite ante la Corte Constitucional

11. Mediante sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 29 de abril de 2015, la sustanciación del caso correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, sin que la mencionada jueza hubiere realizado actuación procesal alguna.
12. Una vez posesionados los actuales integrantes 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 Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento mediante providencia de 13 de mayo de 2021. En dicha providencia, el juez sustanciador dispuso a los jueces del TDCA, así como al juez de la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, remitan el respectivo informe de descargo.
13. Mediante comunicación de 19 de mayo de 2021, los jueces del TDCA presentaron el informe requerido. En la misma fecha, Rafael Poveda Romero, en su calidad de

75.265,09). Una vez deducidos dichos valores, al accionante le habría correspondido recibir un total de \$ 87,130.74 por concepto de reparación material.

⁶ En el expediente de instancia se observa que los jueces del TDCA en providencias de 04 y 10 de diciembre 2014 dispusieron oficiar a la Superintendencia de Bancos, con la finalidad de ejecutar la orden de embargo de la cuenta corriente de la Armada del Ecuador.

⁷ Ver foja 285 *ibíd.*

⁸ Ver foja 312 *ibíd.*

⁹ Ver foja 313 *ibíd.*

¹⁰ Mediante oficio No. 999-TDCAG-15-033-13-KC recibido en este Organismo el 27 de abril de 2015, el secretario relator del TDCA remitió el expediente No. 033-13-KC.

comandante general de la Armada del Ecuador, informó que esta Corte ya habría verificado “(...) *el cumplimiento de sentencia en el auto de 25 de febrero de 2016 dentro de la causa No. 0267-13-EP, con lo cual ordenaron el archivo (...)*”.

II. Competencia

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

III. Argumentos y pretensión de las partes

3.1. Por parte del accionante en el proceso de origen

15. Tal como se dejó indicado *ut supra*, el accionante del proceso originario solicitó a los jueces del TDCA “*EJERCITAR LA ACCION POR INCUMPLIMIENTO ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL*”¹¹. El peticionario habría fundamentado tal solicitud con base en lo dispuesto en el artículo 163 de la LOGJCC, y en virtud de que conforme la razón sentada por el secretario relator del TDCA, las entidades accionadas no habrían cumplido con lo ordenado en la providencia de 02 de octubre de 2014.

3.2. Por parte del TDCA

16. A fojas 314 del expediente de instancia consta el auto dictado el 13 de abril de 2015, por los jueces del TDCA. En los considerandos del primero al décimo primero de dicho auto consta una reseña de los antecedentes y actuaciones procesales realizadas en el mencionado juicio de ejecución. Luego, en el considerando décimo tercero, los jueces del TDCA disponen remitir el expediente a la Corte Constitucional, en virtud de la petición presentada por el accionante del proceso originario y por considerar que no se ha “(...) *dado cumplimiento a ninguno de los mandamientos que ha dispuesto este Tribunal (...)*”.
17. Asimismo, mediante escrito de 19 de mayo de 2021, los jueces del TDCA informaron a este Organismo que:

“Con Oficio No. ARE-DIGREH-AJU-2015-0410-0 de fecha Guayaquil 15 de julio del 2015, el Contralmirante Fernando Noboa Rodas, Director General de Recursos Humanos de la Armada del Ecuador, remite al Tribunal la documentación con la cual justifica la transferencia a la cuenta del actor que tiene en el Banco Rumiñahui, de los valores que le correspondían recibir por la suma de USD 87.130.74, que habían sido ordenados por el Tribunal y que le correspondían recibir al accionante”.

¹¹ La Corte observa que a pesar de que el accionante, por error, se refiere a la acción por incumplimiento su petición tiene que ver con la acción de incumplimiento del auto de mandamiento de ejecución de la sentencia dictada por el TDCA.

18. Además, en la mencionada comunicación los jueces del TDCA manifestaron que:

“la Corte Constitucional dentro del Caso No. 0267-13-EP, mediante auto de 2 de diciembre del 2015, dispuso que éste Tribunal, informe en el termino (sic) de 15 días si la entidad accionada había dado cumplimiento al monto de reparación integral determinado por el Tribunal a favor del Sr. Jose Luis Burgos, actor dentro de la presente causa. El Tribunal, atendiendo la petición de la Corte Constitucional, mediante Oficio No. 3401-TDCAG.0033-2013- 3 de 22 de diciembre del 2015, informó que la entidad accionada ha dado cumplimiento con el pago de los valores establecidos en favor del actor”.

3.3. Por parte de la Armada del Ecuador

19. Por su parte, el representante de la Armada del Ecuador, en su escrito de 19 de mayo de 2021 informó a esta Corte que dentro de la acción extraordinaria de protección No. 267-13-EP la Corte ya revisó el cumplimiento de la decisión judicial alegada como incumplida. Por lo cual, solicita archivar la presente causa.¹²

IV. Decisión judicial cuyo cumplimiento se persigue

20. En el auto de mandamiento de ejecución dictado el 02 de octubre de 2014 (en adelante **“el auto de mandamiento de ejecución”**), los jueces del TDCA dispusieron que:

“la accionada, en el término de cinco días, pague al accionante JOSE LUIS BURGOS SOLIS la cantidad de \$212.821.03 USD valores en lo que se encuentran incluidos el Aporte Individual al ISSFA \$50,425.20 USD, Aporte Patronal ISSFA \$75,265.09 USD conforme lo indica el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en el Oficio No.ISSFA-AA-2014-134-0F. Quito D.M, 10 de septiembre del 2014 (foja 265 vta) TOTAL A CANCELAR AL ISSFA \$125,690.29, señalando que el cálculo de los valores a pagar al ISSFA realizado por la Armada del Ecuador no guarda relación con los indicados por el propio Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en el oficio arriba mencionado, por lo que el Tribunal corrige estos valores debiéndose aplicar lo que ha

¹² “(...) la Corte Constitucional mediante providencia dentro del CASO No. 0267-13-EP de fecha 25 de febrero de 2016, a las 11H00, ya se pronunció, en su parte pertinente indicando lo siguiente: “...QUINTO.- Los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2 con sede en Guayaquil, el 23 de diciembre de 2015, informaron a la Corte Constitucional que el proceso de reparación económica N.º 09801-2013-0033 ha culminado en razón de haberse verificado que la Armada del Ecuador canceló al señor José Luis Burgos Solís la suma de USD 87.130,74 (OCHENTA Y SIETE MIL CIENTO TREINTA DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA CON 74/100) ...” y, “...A partir de las consideraciones anotadas, en atención a lo prescrito en el último inciso del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República, que señala “Los procesos judiciales solo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución” y una vez que el Pleno de la Corte Constitucional ha comprobado que no existen obligaciones pendientes por ejecutar respecto de la sentencia N.º 215-15-SEP-CC dictada el 1 de julio de 2015, dentro de la causa N.º 0267-13-EP y respecto al auto de 2 de diciembre de 2015, de conformidad con el último inciso del artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional resuelve **ARCHIVAR** el proceso N.º 0267-13-EP (...)”.

determinado el ISSFA. Con este antecedente y tomando en cuenta que el actor actualmente tiene el grado de Sargento Primero (SGOB) la diferencia que le corresponde es la cantidad de \$87,130.74 (ochenta y siete mil cientos treinta con setenta y cuatro dólares de los Estados Unidos de Norteamérica), los cuales se depositarán en la Cuenta Corriente número 009010999954 del Banco Nacional del Fomento perteneciente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil”.

V. Análisis del caso

21. De conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos de los que dispone la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales, así como la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.¹³
22. En el caso materia del presente análisis se observa que el accionante requirió al TDCA iniciar la acción de incumplimiento, toda vez que la Armada del Ecuador no cumplió con lo ordenado en el auto de mandamiento de ejecución referido *ut supra*. Esto es, que dicha entidad habría incumplido con la obligación de pago del valor fijado en sede contenciosa administrativa por concepto de la reparación material dispuesta por los jueces de primera y segunda instancia que resolvieron la acción de protección originaria. El valor que debía pagar la Armada del Ecuador en favor del accionante ascendía a la cantidad de \$87.130,74.
23. En tal sentido, corresponde a este Organismo verificar si la Armada del Ecuador cumplió con la obligación de pago ordenada mediante el auto de mandamiento de ejecución dictado el 02 de octubre de 2014 por los jueces del TDCA.
24. En cuanto a lo informado por el TDCA en su escrito del 19 de mayo de 2021, la Corte encuentra que, efectivamente, a fojas 234 del expediente constitucional No. 267-13-EP consta el oficio No. ARE-DIGREH-AJU-2015-0410-0 de 15 de julio del 2015, por medio del cual el director de recursos humanos de la Armada del Ecuador remite al TDCA “(...) copia del comprobante de pago único de registro y cur (sic) de pago emitido por el Ministerio de Finanzas, relacionado con la acreditación de la suma de \$87.130,74 dólares (sic), valores que han sido acreditados a favor del tripulante Burgos Solis José Luis (...)”.
25. Asimismo, respecto a la acción extraordinaria de protección No. 267-13-EP resuelta por este Organismo mediante sentencia No. 215-15-SEP-CC de 1 de julio de 2015, la Corte Constitucional constata que mediante auto de verificación de cumplimiento de dicha sentencia, dictado el 25 de febrero de 2016, por el Pleno de este Organismo, se ordenó el archivo de dicha causa por considerar, en definitiva que:

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 32-20-IS/20 de 12 de mayo de 2020, párr. 67; sentencia No. 29-20-IS/20, 01 de abril de 2020, párr. 67.

“(…) Los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2 con sede en Guayaquil, el 23 de diciembre de 2015, informaron a la Corte Constitucional que el proceso de reparación económica N.º 09801-2013-0033 ha culminado en razón de haberse verificado que la Armada del Ecuador canceló al señor José Luis Burgos Solís la suma de USD 87.130,74 (…)

(…) no existen obligaciones pendientes por ejecutar respecto de la sentencia N.º 215-15-SEP-CC dictada el 1 de julio de 2015, dentro de la causa N.º 0267-13-EP y respecto al auto de 2 de diciembre de 2015 (…)”¹⁴

- 26.** En tal sentido, este Organismo constata que la Armada del Ecuador sí cumplió integralmente con lo dispuesto en el auto de mandamiento de ejecución materia de la presente causa.

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 de incumplimiento No. **21-15-IS**.

2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.06.15 09:48:37 -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 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

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

¹⁴ Ver foja 249 del expediente constitucional No. 267-13-EP.

CASO Nro. 0021-15-IS

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1001-16-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 1001-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza si en el auto de inadmisión dictado el 18 de abril del 2016 por la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso extraordinario de casación se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, el derecho de defensa y la motivación. Como resultado, la Corte desestima la acción al no encontrar las vulneraciones alegadas.

I. Antecedentes procesales

1. El 28 de abril de 2014, Linda Patricia Mauchi Bravo, por los derechos que representa de la compañía Import Center S.A. Impcenter (en adelante Impcenter) presentó una acción de impugnación en contra de la resolución N°. SENAE-DNJ-2014-0125-RE, emitida el 28 de marzo de 2014 por la directora nacional jurídica aduanera del Servicio Nacional de Aduana de Ecuador (en adelante SENAE).¹

2. El 26 de enero de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil declaró con lugar la demanda, dejó sin valor jurídico la resolución impugnada y su antecedente la rectificación de tributos N°. DNI-DRI1-RECT-2013-0252.²

¹ Conforme consta en el SATJE, en el detalle de la causa N°. 09504-2014-0047, Impcenter es una compañía que se dedica a la importación de prendas de vestir. El 11 de diciembre de 2012, el SENAE inició un proceso de verificación posterior a la compañía, para revisar el cumplimiento de las obligaciones tributarias originadas en la importación de mercadería. El 04 de diciembre de 2013, el SENAE notificó a Impcenter con la rectificación de tributos N°. DNI-DRI1-RECT-2013-0252, acto administrativo en el cual se establecieron valores a pagar originados en ajustes a la base imponible sobre la que se pagaron los tributos al comercio exterior en las declaraciones aduaneras con los siguientes referendos: 028-08-10-021258, 028-08-10-024716, 028-08-10-035493, 028-08-10-049678, 028-08-10-062262, 028-08-10-069364, 028-08-10-086227, 028-08-10-100035 y 028-011-10-103260. Impcenter presentó un reclamo administrativo signado con el N°. 04-2014, el mismo que fue negado el 28 de marzo de 2014, mediante la resolución N°. SENAE-DNJ-2014-0125-RE, en esta resolución consta la reliquidación de los tributos por la suma de USD 24.224.29.

² En lo principal el Tribunal Distrital consideró que tanto la resolución administrativa impugnada, como la rectificación de tributos no contenían la motivación necesaria. El Tribunal Distrital en la sentencia concluyó lo siguiente: "Esta Sala considera prudente manifestar que las disposiciones enunciadas anteriormente debieron haber servido de base para que la Administración Tributaria ejerza su facultad determinadora, respetando su contenido y aplicándolo respecto al caso que estamos tratando.

3. El 17 de febrero de 2016, el SENA E interpuso recurso extraordinario de casación. El 19 de febrero de 2016, el Tribunal Distrital denegó el recurso al considerar que no cumplió con el requisito de fundamentación contenido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación, vigente a la época.³ A criterio del Tribunal Distrital el SENA E en su recurso señaló que en la sentencia hubo falta de aplicación de los artículos 32, 33 y 42 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sin embargo la entidad esgrimió argumentos ajenos a dichas normas. Además, el Tribunal precisó que en el recurso existiría una contradicción, pues el SENA E alegó falta de aplicación y al fundamentar la causal se refirió a una errónea interpretación.
4. El 20 de febrero de 2016, el SENA E presentó recurso de hecho. El 03 de marzo de 2016, el Tribunal Distrital concedió el recurso y remitió el expediente a la Corte Nacional de Justicia.
5. El 18 de abril de 2016, la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia consideró que el recurso extraordinario de casación no contenía la fundamentación idónea y lo inadmitió a trámite.⁴
6. El 16 de mayo de 2016, el SENA E presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 18 de abril de 2016.
7. El 16 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el número de caso **1001-16-EP**. El 14 de septiembre de 2016, el Pleno de la Corte Constitucional asignó la sustanciación del caso a la ex jueza constitucional Marien Segura Reascos, quien no realizó gestión alguna dentro del caso.
8. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas constitucionales.
9. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 23 de abril de 2021 y solicitó informe de descargo a la conjueza accionada.

NOVENO.- De lo expuesto en los considerandos precedentes, la Sala concluye que no cabe análisis para llegar a la conclusión de que tanto el acto administrativo impugnado y la rectificación de tributos, carecen de motivación en los términos exigidos en el literal l) numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República, al haberse verificado principalmente que la Administración Aduanera no justificó la aplicación del sexto método de valoración conforme lo dispone la Decisión 571 y su Reglamento 846, desconociendo los soportes que demostraban el valor pagado de las facturas comerciales declaradas en los despachos aduaneros.”

³ Ley de Casación, artículo 6.- “En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: (...) 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso”.

⁴ Conforme consta en el SATJE, en el detalle de la causa N°. 17751-2016-0188.

10. El 29 de abril de 2021, los jueces nacionales señalaron que la conjueza Magaly Soledispa Toro, quien emitió el auto de inadmisión impugnado, ya no forma parte de la Corte Nacional de Justicia. Además, señalaron que en el auto impugnado constan todos los fundamentos de la autoridad accionada para inadmitir el recurso de casación.⁵

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

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

13. De la revisión de la demanda se observa que la decisión judicial impugnada es el auto de 18 de abril de 2016, dictado por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. El SENA E solicita a esta Corte declarar que el auto de inadmisión vulneró los derechos constitucionales alegados y disponer que los jueces nacionales sustancien el recurso de casación.

14. La entidad accionante considera que la decisión impugnada vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación, así lo advierte: *“Como se puede inferir, el mandato Constitucional del Casacionista era el de evaluar de manera real las violaciones al derecho existentes en la sentencia, que eran objeto y materia de la casación planteada y debió admitir a trámite el recurso de casación de la sentencia, con el fin de permitir que las incorrecciones de existirlas no subsistan. La sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resuelve sobre el asunto llevado a su conocimiento y de manera breve hace un recuento de los hechos del caso, de esta manera la Sala intenta sustentar la vulneración de los Derechos fundamentales de su fallo. Así mismo este AUTO DE INADMISIÓN de fecha 18 de abril de 2016, las 15h19, resuelve sobre la admisibilidad del caso con escasa motivación sobre los argumentos que de manera alguna conllevan a inadmitirlo”*.⁶

15. Adicionalmente, sobre la alegada transgresión a la motivación el SENA E advierte: *“En el Auto de calificación del 18 de abril de 2016, las 15h19, en su parte resolutive no explica la pertinencia de la aplicación de los artículos 7 y 8 de la Ley de Casación, al*

⁵ Conforme consta en el SACC, el oficio N°. 06-2021-GDV-PSCT-CNJ, ingresado el 29 de abril de 2021. El oficio lo suscriben la jueza nacional Gilda Rosana Morales Ordoñez y los jueces nacionales Gustavo Adolfo Durango Vela y José Dionicio Suing Nagua.

⁶ Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, recurso N°. 17751-2016-0188, fj. 27 vta.

*escrito que contiene el recurso, el cual, reúne los requisitos de dicha norma legal, por lo que al analizar la procedencia de las causales previstas en el artículo 3 del referido cuerpo legal, la Sala Especializada incumple la disposición del literal 1 del Artículo 76 de la Constitución”.*⁷

16. Con relación a la presunta afectación al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el SENA E alega: *“Al inadmitir el Recurso de Casación, el Tribunal de Conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, violentaron el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, al quebrantar el Derecho de la Institución del sector público, esto es, el SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR, de que se aplique la norma del artículo 8 de la Ley de Casación...”*⁸ Además, precisa que: *“El recurso de casación interpuesto por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador cumple con los requisitos formales del artículo 7 de la Ley de Casación por lo que el tribunal de Conjuces al inadmitir el Recurso de Casación, VALORANDO LA FUNDAMENTACION DEL RECURSO AL MOMENTO DE PRONUNCIARSE SOBRE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DEL MISMO Y NO AL TIEMPO DE DICTAR SENTENCIA INFRINGE LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL CITADA, es decir al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales, vulnera el debido proceso”*.⁹

17. Adicionalmente, sobre la supuesta afectación al derecho de defensa la entidad accionante señala: *“...En nuestro caso con el auto de calificación dictado por la Sala Especializada de la Corte Nacional de justicia del Ecuador se está afectando al interés común, el interés de los Ecuatorianos”*.¹⁰ Además, la entidad advirtió que la inadmisión del recurso extraordinario de casación le provocó un estado de indefensión, así lo expuso: *“Por lo cual el debido proceso es un remedio efectivo contra las arbitrariedades del juzgador, resulta inimaginable su existencia sin la garantía plena del derecho a defenderse. Es por eso que en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, el legislador prohíbe que, en ‘ningún caso’, se provoque un estado de indefensión. Cuando el Tribunal de Conjuces inadmitió el recurso de casación propuesto por el SENA E, examinando sus fundamentos en el auto de inadmisión y no en la sentencia en que se pronuncia sobre la procedencia del mismo, trasgrede el artículo 76 numeral 7 literal e) de la Constitución de la República, ocasionando la indefensión de la Institución Pública que lo presentó”*.¹¹

IV. Análisis del caso

18. Los argumentos de la entidad accionante se refieren a la supuesta vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de la motivación, y el derecho a la defensa. Por tanto,

⁷ *Ibidem*, fj. 24.

⁸ *Ibidem*, fj. 28.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, fj. 24.

¹¹ *Ibidem*, fj.24.

esta Corte analizará la presunta afectación a estos derechos por estar debidamente argumentados.

19. El SENA E a lo largo de su demanda alega la vulneración al derecho a recurrir; este derecho solamente fue mencionado y no cuenta con carga argumentativa alguna, por ello esta Corte pese a realizar un esfuerzo razonable no lo analizará.¹² El SENA E reclama la vulneración a la tutela judicial efectiva al considerar que la entidad, con la inadmisión del recurso extraordinario de casación, quedó en indefensión; este argumento se tratará dentro del análisis del derecho a la defensa.

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

20. La Constitución consagra a la motivación como una garantía del debido proceso.¹³ En el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución. La motivación obliga a los jueces (entre otros elementos) a enunciar las normas o principios en los que se funda la decisión y a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹⁴

21. En el presente caso, el SENA E considera que el auto impugnado tiene escasa motivación y que no se explica la pertinencia de la aplicación de los artículos 7 y 8 de la Ley de Casación. Esta Corte verifica que a partir del considerando sexto del auto impugnado, la autoridad jurisdiccional analizó las dos causales alegadas por la entidad.

22. Acerca de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, la conjueza en el considerando 6.1.1 precisa que esta causal procede cuando se cumplen con los siguientes requisitos: a) citar el modo de infracción; b) individualizar la norma de derecho infringida; c) fundamentar el cargo; y, d) explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia.

23. Luego, la autoridad jurisdiccional sobre la falta de aplicación de los artículos 32, 33 y 42 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina advierte que dichas normas son sustantivas supranacionales. Además, a criterio de dicha autoridad el SENA E no explicó en el recurso de casación la trascendencia de este vicio en la parte resolutive de la sentencia impugnada, sino que expuso alegaciones ajenas a estas normas y su contenido. Así lo expone la conjueza accionada: “*No obstante, al dar*

¹² Corte Constitucional de Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, párr. 21.

¹³ Constitución de la República, artículo 76: “*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados*”.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2004-13-EP/19, párrafos 35 y 36.

cuenta de la trascendencia que tendría el vicio en su parte dispositiva de la sentencia, las autoridades efectúan alegaciones ajenas a estas normas y a su contenido".¹⁵ En relación con este cargo, la conjuenza en el considerando 6.1.2.6 del auto señala: *"Al no haberse evidenciado el carácter determinante en la parte dispositiva de la sentencia: esto es, cómo la sentencia habría sido distinta sin el hipotético error y dado que no todo error judicial es objeto de casación, sino, los relevantes, el cargo no presta mérito para un pronunciamiento por parte de la sala de casación"*.¹⁶ Por lo tanto, la autoridad declara a este cargo inadmisibles.

24. Posteriormente, respecto a la alegada falta de aplicación de los artículos 1 y 104 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera para el Comercio del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones COPCI, la conjuenza en el considerando 6.1.3.2. concluye que el argumento del SENAE es inadmisibles, pues estas normas no son de carácter sustancial, y advierte que la entidad recurrente confunde las normas de procedimiento administrativo, con las normas adjetivas. Así lo manifiesta la autoridad jurisdiccional: *"Para justificar el cargo, las autoridades reproducen las normas, explican las competencias y facultades de las cuales se hallan investidas; y, catalogan a estas normas como 'derecho adjetivo', y alegan que 'en el presente caso se ha dado una falta de aplicación de una norma de procedimiento, influyendo en definitiva la alegada inaplicabilidad en la decisión de la causa' "*.¹⁷ Más adelante la autoridad jurisdiccional precisa: *"Con el argumento de las autoridades aduaneras, el cargo devendría (sic) en inadmisibles, pues, para la procedencia de la causal primera, es menester que las normas de derecho invocadas tengan el carácter sustancial"*.¹⁸

25. Asimismo, dentro de la causal primera del recurso de casación sobre la presunta contravención de los artículos 14 y 15 de la Decisión 571 de la Comunidad Andina, la conjuenza señala: *"También exponen que, conforme el art. 273 del Código Tributario y el art. 274 del Código de Procedimiento Civil, la sentencia debe decidir con claridad los puntos sobre los que se trabó la litis, lo cual no ocurre y más bien se pronuncian respecto de la ilegalidad e improcedencia de la valoración de las mercancías que, en su criterio, contraviene los arts. 14 y 15 de la Decisión 571"*.¹⁹ Por lo tanto, la autoridad jurisdiccional concluye que las alegaciones de la entidad recurrente son impertinentes en esta causal y las considera inadmisibles.

26. En lo relacionado con la causal quinta, sobre la falta de motivación de la sentencia impugnada por el SENAE, la conjuenza accionada considera que *"la pretensión impugnatoria de la autoridad aduanera no contiene fundamentación real y específica que permita un análisis de fondo por parte de la Sala de Casación, sino alegaciones*

¹⁵ Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, recurso N°. 17751-2016-0188, fj. 12 vta.

¹⁶ *Ibidem*, fj. 12 vta.

¹⁷ *Ibidem*, 13.

¹⁸ *Ibidem*, fj. 13 vta.

¹⁹ *Ibidem*, fj. 13 vta.

generales de las que no se advierte la existencia del vicio alegado".²⁰ Y, en consecuencia, considera al cargo inadmisibile.

27. Esta Corte evidencia que la conjueza demandada a partir del considerando sexto de la decisión analiza las dos causales propuestas por la entidad. En el examen realizado "la autoridad precisa los requisitos necesarios contemplados en el artículo 3 de la Ley de Casación para que prospere cada cargo frente al recurso presentado y explica todas las deficiencias del recurso de casación del SENAE que lo convierten en inadmisibile".

28. De lo expuesto, se constata que el auto de inadmisión expresó razones respecto a cada uno de los argumentos puestos a su consideración para la admisión del recurso de casación, con mención de las normas jurídicas que aplicó y justificando tal aplicación a lo señalado en el escrito del recurso presentado, por lo que el referido auto no solo se pronunció respecto de los cargos del recurrente sino que además explicó la pertinencia de las disposiciones legales que invocó, razón por la cual se descarta que su motivación sea insuficiente y, por lo tanto, se establece que no se vulneró la garantía de la motivación.²¹

Acerca del cumplimiento de normas y derechos de las partes

29. La Constitución consagra dentro del debido proceso la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes.²²

30. La Corte Constitucional sobre este derecho ha sabido expresar "*...que a las autoridades administrativas y judiciales les corresponde respetar el marco normativo legal y constitucional vigente en cada caso identificándolo y garantizando que sea aplicado en la resolución de los asuntos puestos a su consideración. Asimismo, deben asegurar que los derechos de las partes sean observados a lo largo de todo proceso administrativo y judicial*".²³

31. El SENAE alega que la conjueza accionada en el auto de inadmisión vulnera este derecho por dos razones: la primera al no aplicar el artículo 8 de la Ley de Casación. Y, la segunda al valorar la fundamentación del recurso en la etapa de admisibilidad y no al tiempo de dictar sentencia. A criterio de la entidad accionante el recurso de casación cumplía con todos los requisitos de la Ley de Casación.

32. Esta Corte evidencia en el auto impugnado que, a partir del considerando sexto, tal como se detalló en los párrafos 23 al 27 *ut supra*, la conjueza analizó cada una de las normas que se alegaron infringidas y detalló la falta de cumplimiento de los requisitos

²⁰ *Ibidem*, f. 14.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 770-14-EP/20, párrafo 21.

²² Constitución de la República, artículo 76.- "*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes*"

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1593-14-EP/20, párrafo 16.

de admisibilidad de cada causal, lo que impidió que el recurso de casación supere esta primera fase. Es decir, la autoridad judicial realizó el análisis propio de la fase de admisibilidad del recurso de casación.

33. De acuerdo a lo manifestado, esta Corte constata que la conjueza actuó dentro del ejercicio de sus competencias, esto es, revisó si el recurso contó con los requisitos de legitimación, oportunidad, procedencia y los presupuestos contenidos en la Ley de Casación. Además, se verifica que la autoridad jurisdiccional accionada al evidenciar que las causales propuestas por la entidad accionante no contaban con fundamentación, inadmitió el recurso de casación al amparo de los artículos 8 y 9 de la Ley de Casación y rechazó el recurso de hecho. En consecuencia, la Corte no evidencia vulneración al cumplimiento de normas y derechos de las partes.

En relación con el derecho al debido proceso en la garantía de defensa

34. La Constitución reconoce dentro del debido proceso al derecho de defensa.²⁴

35. Esta Corte ha indicado que el derecho a la defensa implica garantizar a las personas el derecho a ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un determinado proceso, que incluye la oportunidad de ser escuchado con el objetivo de *“hacer valer sus pretensiones frente al juez. Por lo que, esta garantía debe ser observada durante toda la tramitación del proceso judicial, el mismo que se basa en la igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia”*.²⁵

36. El SENA E considera vulnerado el derecho a la defensa pues a su criterio la inadmisión del recurso de casación presentado por la entidad afectaría el interés común de los ecuatorianos. La Corte previene que la sola inconformidad con la decisión de la conjueza nacional no constituye un argumento suficiente para alegar una vulneración de derechos.

37. La entidad accionante también considera afectado su derecho a la defensa pues reclama que la autoridad judicial realizó un análisis del fondo del recurso de casación, que es propio de la etapa de sustanciación y no de admisión.

38. Esta Corte, tal como explicó al tratar los anteriores problemas jurídicos, precisa que la conjueza a lo largo del considerando sexto del auto de inadmisión analizó las dos causales propuestas por el SENA E. La autoridad jurisdiccional detalló cada uno de los requisitos de admisibilidad necesarios para que prospere tanto la causal primera, como la causal quinta y explicó todas las falencias del recurso de casación de la entidad.

²⁴ Constitución de la República, artículo 76 numeral 7 letra e): 7. *“El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto”*.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 935-13-EP/19 párrafo 46.

39. Por lo tanto, esta Corte verificó que la autoridad demandada realizó un análisis propio de la fase de admisibilidad y concluyó que el recurso presentado por la entidad accionante no cumplió con los requisitos contemplados en los artículos 3, 8 y 9 de la Ley de Casación. En consecuencia, lo declaró inadmisibile. Consecuentemente, esta Corte considera que no existe vulneración al derecho a la defensa.

40. Esta Corte verifica que el SENA E durante la tramitación del juicio fue debidamente citado, presentó de manera oportuna la contestación a la demanda, presentó pruebas, participó en la audiencia de estrados que se realizó el 19 de noviembre de 2014 y frente a la sentencia del Tribunal Distrital interpuso recurso de casación. Por lo tanto, el SENA E pudo ejercer su derecho a la defensa a lo largo de todo el proceso judicial. En la demanda la entidad accionante alega vulnerado el artículo 76.7.e) de la Constitución, que trata sobre el derecho a la defensa al momento de ser interrogado; sobre este particular la entidad no emitió argumento alguno. Por ello, esta Corte no cuenta con elementos para analizar este cargo.

41. Por todas las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que la conjeza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no vulneró los derechos constitucionales invocados en la demanda.

V. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **1001-16-EP**.
- 2.** Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.15 09:47:55 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1001-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2236-16-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 2236-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional, en esta causa de acción extraordinaria de protección, realiza un esfuerzo razonable ante la falta de argumento de la demanda y procede a analizar si la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la acción de protección No. 17203-2016-06490, vulneró el derecho a la motivación. La Corte Constitucional concluye que no hubo vulneración de derechos y desestima la acción.

I. Antecedentes procesales

1. El 09 de mayo de 2016, la señora Grace Patricia Vargas Baldeón, mandataria del señor Germán Estuardo Baldeón, presentó una acción de protección en contra de la orden de desalojo de un inmueble emitida por el Intendente General de Policía de Pichincha, Wilson Israel Gualsaquí Silva.¹ La acción fue signada con el No. 17203-2016-06490.
2. El 14 de mayo de 2016, la jueza de la Unidad Judicial Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Quito mediante sentencia rechazó la demanda de acción de protección.² Frente a esta decisión, Grace Patricia Vargas Baldeón interpuso recurso de apelación.
3. El 26 de septiembre de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia.
4. El 17 de octubre de 2016, Grace Patricia Vargas Baldeón (la accionante) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

¹ En virtud de las denuncias presentadas por Francisco Rodrigo Salgado Valdez y Carlos Reinoso Gavilanes, en las que indicaban que invasores habrían ingresado a su propiedad, la Intendencia General de Policía de Pichincha, mediante resolución emitida el 22 de febrero de 2016 correspondiente a los expedientes No. 0170-2016 y 0171-2016, dispuso el desalojo del inmueble situado en el sector de Churoloma, parroquia de Tumbaco en el cantón Quito.

² La jueza de primera instancia consideró que no existió vulneración a los derechos alegados y que la demanda incurrió en los números 1, 3 y 4 del Art. 42 de la LOGJCC.

5. El 24 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N°. **2236-16-EP**. El 08 de febrero de 2016, el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria sorteó la sustanciación del caso y correspondió a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
6. Con fecha 07 de diciembre de 2017, la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade avocó conocimiento de la causa, requirió informe de descargo a las autoridades judiciales accionadas y convocó a audiencia pública, la cual se efectuó el 18 de diciembre de 2017.³
7. El 15 de diciembre de 2017, las juezas y el juez de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha remitieron el informe de descargo requerido.
8. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador.
9. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia el 06 de mayo de 2021.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

11. La accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección identifica como acto impugnado a la sentencia dictada el 26 de septiembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que rechazó la acción de protección presentada en contra de la orden de desalojo del inmueble emitida por el Intendente General de Policía de Pichincha.
12. La accionante inicia su alegato haciendo una síntesis de los hechos que motivaron la presentación de la acción de protección en contra del Intendente General de Policía de

³ A la audiencia comparecieron: el abogado Richard Roberto King Hurtado en representación de la accionante, el abogado Jorge Enrique Carrión Rentería en representación de la Intendencia General de Policía de Pichincha y del Ministerio del Interior y la abogada Jenny Karola Samaniego Tello en representación de la Procuraduría General del Estado.

Pichincha. Luego señala que, la sentencia de primera y de segunda instancia habrían rechazado la garantía jurisdiccional afirmando que se trata de un asunto de mera legalidad. En este sentido, la accionante respecto de la sentencia de segunda instancia formula la siguiente aseveración:

“hay que señalar que la motivación de la sentencia resulta contradictoria con los principios de interpretación en materia constitucional, ya que se inobserva de manera flagrante el Principio de Supremacía Constitucional y el Principio de Interpretación Integral de la Constitución, al manifestar que la cuestión sometida al proceso se trata de asuntos de mera legalidad, desconociendo que la violación de un derecho (en este caso derecho a un Debido Proceso).”

13. Posteriormente, al identificar los derechos vulnerados, afirma que se vulneró el derecho al debido proceso y cita el artículo 76 numeral 7, literales a, b, c, d, h y m de la Constitución y la sentencia No. 024-10-SEP-CC del caso No. 182-09-EP de la Corte Constitucional y sostiene que *“por parte del Intendente General de Policía de Pichincha, quien emitió la orden de desalojo impugnada sin notificación, no permitió el acceso al expediente al afectado y ejecutó dicha orden de manera clandestina, vulnerando el derecho al debido proceso de mi representado.”* A lo dicho añade que, el Intendente General de Policía inobservó normas procedimentales al emitir la orden de desalojo, en particular identifica los artículos 66, el numeral 2 del artículo 125 y el 126 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva.

14. En relación a la seguridad jurídica, la accionante hace referencia al artículo 82 de la Constitución y a la sentencia No. 016-13-SEP-CC de la Corte Constitucional, y afirma que

“el Intendente evidentemente incurrió en violaciones a mi derecho a la Seguridad Jurídica, ya que en un Estado de Derecho, todos los funcionarios públicos tienen la obligación de aplicar normas preexistentes, por lo que es fácil concluir que el Intendente tenía la obligación de aplicar normas previamente establecidas como lo constituyen los Arts. 66, 125 y 126 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, que refieren a la eficacia y notificación de todo pronunciamiento administrativo en un caso concreto, insistiendo que el Intendente por tratarse de un órgano de la Función Ejecutiva, le son aplicables todas las disposiciones del ERJAFE.”

15. En ese mismo sentido, añade que el Intendente General de Policía habría vulnerado la seguridad jurídica por cuanto habría inobservado el principio de supremacía de la Constitución, la existencia de normas previas, claras y públicas y la obligación de que funcionarios públicos apliquen las normas del ordenamiento jurídico, elementos que analiza conforme la Sentencia No. 034-16-SEP-CC del Caso No. 0103-13-EP de la Corte Constitucional.

16. Finalmente, la accionante señala como pretensión que se deje sin efecto el acto impugnado emitido por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dictado el 26 de septiembre de 2016 dentro de la acción de protección No. 17203-2016-06490 y se designen nuevos jueces para que conozcan la causa.

b. Por las autoridades judiciales accionadas

17. Los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha⁴ en su informe remitido a esta Corte exponen el análisis que realizaron respecto de los derechos a la defensa, propiedad y seguridad jurídica alegados por la accionante en su demanda de acción de protección y se ratifican en que la sentencia fue emitida conforme lo dispone la LOGJCC y la Constitución. Agregan que dicho Tribunal, al emitir la sentencia impugnada no vulneró los derechos constitucionales de la accionante y que la demanda de acción extraordinaria de protección carece de sustento.

c. Por la Procuraduría General del Estado

18. Por su parte la Procuraduría General del Estado, en lo principal, asevera que la accionante confunde el objeto de la acción extraordinaria de protección, al pretender que la Corte Constitucional actúe como una última instancia respecto de una sentencia que le ha sido desfavorable a sus intereses, cuando *“el fallo impugnado se encuentra debidamente motivado y no evidencia ninguna violación del debido proceso u otro derecho constitucional”*.

IV. Análisis del caso

19. En relación a las alegaciones formuladas por la accionante, es importante considerar que esta Corte en relación a la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección, en la sentencia No. 1967-14-EP/20 estableció criterios para determinar cuándo existe una argumentación completa. En la sentencia citada, se estableció que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:
- i) Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC).
 - ii) Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.
 - iii) Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC).

⁴ El informe es suscrito por las juezas Mirella Barrera Espín, Jannet Estelita Coronel Berrazueta y el juez Oscar Gonzalo Chamorro González.

20. En el presente caso se verifica que, si bien la accionante señala presuntas vulneraciones a los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, lo cual supone el cumplimiento al primer elemento, dichas vulneraciones refieren a los hechos que dieron lugar al proceso judicial de origen y se formulan respecto de la acción de la Intendencia General de la Policía de Pichincha. De tal manera, que no cumple con el segundo requisito pues, la accionante no identifica una acción o una omisión atribuible a la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha al emitir la sentencia impugnada.
21. Asimismo, al no identificar una acción u omisión en la que haya incurrido la autoridad judicial accionada, la accionante tampoco desarrolla argumentación que explique la relación entre el proceder de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y las supuestas vulneraciones al debido proceso y a la seguridad jurídica alegadas en la demanda de la acción extraordinaria de protección.
22. Bajo estas consideraciones la Corte no identifica que la argumentación expuesta por la accionante en su demanda sea completa. Específicamente, no se evidencia indicación alguna acerca de la acción u omisión de la autoridad judicial que presuntamente fue causa de las alegadas vulneraciones. Por el contrario, la accionante pretende que se revise el proceso que dio origen a la acción de protección.
23. Sin embargo, a pesar de la ausencia de una base fáctica o mínima argumentación, considerando que la demanda menciona en términos generales, que la decisión impugnada habría vulnerado el debido proceso en la garantía a la motivación (Art. 76 numeral 7, letra l de la CRE), la Corte procede a realizar un esfuerzo razonable para determinar si el mencionado derecho fue vulnerado por las autoridades judiciales accionadas.

Acerca del debido proceso en la garantía de la motivación

24. La Constitución, su artículo 76, numeral 7, letra l, establece respecto de la garantía de motivación que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. La Corte Constitucional ha señalado que, las juezas y jueces en el caso de garantías jurisdiccionales al menos deben:

*“i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.*⁵

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 59, No. 672-12-EP/19 de 28 de agosto de 2019, párr. 33; No. 108-14-EP/20 de 9 de junio de 2020, párr. 47; No. 1328-12-EP/20 de 9 de junio de 2020, párr. 17; No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28;

25. En la decisión judicial impugnada se observa que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha inicia describiendo los hechos expuestos por la accionante, identifica al debido proceso en su garantía del derecho a la defensa, el derecho a la propiedad y a la seguridad jurídica como los derechos que se alegan vulnerados.
26. Posteriormente, en la sentencia impugnada se observa la pretensión formulada por la accionante, referida a dejar sin efecto la resolución de desalojo emitida por la Intendencia General de Policía de Pichincha y la solicitud de reparación integral de los derechos que se afirma violados. Luego realiza una síntesis de lo resuelto en la primera instancia.
27. Luego de lo señalado, en la sección cuarta la sentencia impugnada señala que conforme al artículo 40 de la LOGJCC y las sentencias No. 0016-13-SEP-CC de la causa No. 1000-12-SEP-CC y la causa No. 102-12-SEP-CC, a fin de cumplir con la finalidad de la acción de protección procede a verificar si existe la vulneración de los derechos alegados.
28. Así, en relación al derecho a la defensa, la Sala en su decisión invoca el artículo 76 numeral 7, literal a) de la Constitución. Luego, en concordancia con ese derecho, las autoridades judiciales accionadas citan el artículo 588 numeral 11 del Código Orgánico Integral Penal en que se contempla la orden de desalojo como una medida de protección, que dicha medida no tiene carácter definitivo y que la accionante ya habría recurrido ante la Fiscalía a fin de iniciar el proceso correspondiente.⁶ Asimismo, los jueces explican la pertinencia de esas normas al caso concreto.⁷ Finalmente, concluyen que *“detallado el hecho ocurrido y considerando la naturaleza de la medida de protección aplicada, no se observa vulneración alguna al derecho de defensa, como erróneamente sostiene la recurrente.”*
29. En cuanto a la vulneración del derecho a la propiedad, esta Corte observa que las autoridades judiciales accionadas citan el artículo 66 numeral 26 de la Constitución en el cual se reconoce este derecho y explica las dimensiones que tendría este derecho y

No. 16-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013, (caso No. 1000- 12-EP), págs. 18 y 19; y, No. 1-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, (caso No. 530-10-JP), págs. 23 y 24.

⁶ En la demanda de acción extraordinaria de protección la accionante señala: *“el día 28 de enero del 2016, procedí a presentar la denuncia correspondiente ante la Fiscalía de Pichincha, por el delito de Ocupación, Uso Ilegal de Suelo o Tráfico de Tierras.”*

⁷ Al respecto los jueces señalaron que *“por tratarse de un delito flagrante, dispone, con fundamento en el Art. 588 numeral 11 del Código Orgánico Integral Penal. El desalojo se debió a la existencia de un hecho catalogado como un delito flagrante, frente al cual el Intendente de Policía no tiene la potestad de pronunciarse sobre la validez de los certificados del Registro de la Propiedad y de las escrituras públicas presentadas por los denunciados Sres. Francisco Rodrigo Salgado Valdez y Carlos Reinoso Gavilanes, pues, al tratarse de una medida de protección, su única obligación fue la de verificar que los documentos sean suficientes para justificar la titularidad de la propiedad del bien inmueble. Detallado el hecho ocurrido y considerando la naturaleza de la medida de protección aplicada, no se observa vulneración alguna al derecho de defensa, como erróneamente sostiene la recurrente.”*

su alcance respecto a la acción de protección. Luego de ese análisis, en relación al caso concreto señalan que:

la recurrente pretende que un juez constitucional declare la violación al derecho de propiedad y como reparación integral se le entregue, un bien inmueble que conforme a los documentos públicos que obran en el proceso pertenece a otras personas, lo que como hemos señalado es ajeno a la acción de protección, ya que para hacerlo se requiere de un pronunciamiento previo respecto de la validez de los documentos.

30. En el mismo sentido, respecto al derecho a la seguridad jurídica, esta Corte observa que las autoridades judiciales accionadas explican, en su decisión judicial, el alcance del derecho a la seguridad jurídica y en relación al caso concreto sostienen que *“el Intendente de Policía, lejos de vulnerar este derecho lo ha precautelado, ya que su actuación se ciñó estrictamente a lo dispuesto en el Art. 558.11 del COIP, con fundamento en documentos públicos presentados por los denunciantes.”*
31. De esta manera, bajo las consideraciones expuestas en el fallo impugnado se asevera que existe una controversia respecto del dominio del bien inmueble que no puede ser sometida a conocimiento del juez o jueza de acción de protección, sino que corresponde a la justicia ordinaria dirimir este conflicto, razón por la cual no procedía la pretensión de la accionante. Bajo estas consideraciones, el tribunal de apelación rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia.
32. Una vez analizada la decisión judicial impugnada, esta Corte verifica que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, enunció las normas o principios jurídicos, explicó la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso, a partir de los cuales, no identificó una vulneración de derechos constitucionales y señaló la vía judicial ordinaria adecuada.⁸ Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación en la sentencia impugnada. Al no constatarse vulneración a derechos constitucionales no procede que se realice un examen de mérito conforme lo establecido en la Sentencia No. 176-14-EP/19.⁹

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. **2236-16-EP**.

⁸ El Tribunal señaló: *“si existe una controversia respecto al derecho de dominio sobre el bien inmueble que ha sido objeto del desalojo, ésta debe ser sometida a conocimiento y resolución de los jueces civiles a fin de que sean ellos quienes la diriman, luego de cumplir con el debido proceso.”*

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19, párr. 55.

- 2) Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.15 09:47:10 -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 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2236-16-EP

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1495-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 09 de junio de 2021

CASO No. 1495-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y a la tutela judicial efectiva en un auto que inadmitió un recurso de casación dictado dentro de un proceso contencioso tributario. Para el efecto, se verifica que el auto impugnado se pronunció sobre el fondo del recurso.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 23 de marzo de 2015, la compañía TELCONET S.A. presentó una acción directa de nulidad de acción coactiva en contra de en contra de la Dirección Financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Jipijapa (también, “el Municipio”), lo que dio origen al caso N.º 09503-2015-00044. En su demanda, la compañía solicitó que se declare la nulidad de los juicios coactivos N.º 2015-008, 2015-009, 2015-010 y 2015-011. La cuantía se estableció en USD 434.074,37.
2. El 31 de marzo de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil emitió sentencia, en la que se declaró sin lugar la demanda, por considerar que al haberse cancelado los valores reclamados por el Municipio, la compañía perdió su oportunidad de presentar la acción directa de nulidad de acción coactiva ¹. En auto de 17 de mayo de 2016, se negó el pedido de aclaración de la sentencia que fue solicitado por la compañía.

¹ Sentencia de la Sala Única del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil: “*CUARTO.- Previo al análisis del fondo de la controversia es menester verificar la posibilidad o no de tramitar esta acción directa de nulidad del procedimiento coactivo, al existir embargos de valores, dentro de los cuatro trámites de ejecución. Para el efecto, se debe tener en cuenta lo que indica la norma pertinente: "Art. 221.- Acciones directas.- Igualmente, la jueza o juez de lo Contencioso Tributario es competente para conocer y resolver de las siguientes acciones directas que ante él se presenten: [...] 3a. DE LAS DE NULIDAD DEL PROCEDIMIENTO COACTIVO por créditos tributarios que se funden en la omisión de solemnidades sustanciales u otros motivos que produzcan nulidad, según la ley cuya violación se denuncie. NO HABRÁ LUGAR A ESTA ACCIÓN, DESPUÉS DE PAGADO EL TRIBUTO EXIGIDO o de efectuada la consignación total por el postor declarado preferente en el remate o subasta, o de satisfecho el precio en el caso de venta directa, sin perjuicio de las acciones civiles que correspondan al tercero perjudicado ante la justicia ordinaria" (las mayúsculas son de la Sala).- En el presente caso estamos frente a un mandato legal donde el legislador ha señalado*

3. La compañía interpuso recurso de casación. En la Corte Nacional de Justicia, el proceso fue identificado con el N.º 17751-2016-0356. En auto de 21 de junio de 2016, la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación. La compañía solicitó la revocatoria de este auto, pedido que fue rechazado por improcedente en providencia de 19 de julio de 2016.
4. El 20 de julio de 2016, la compañía presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de su recurso de casación.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 9 de agosto de 2016, admitió a trámite la referida demanda.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 3 de diciembre de 2020, en la que también solicitó se presente el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La compañía accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se disponga que un nuevo conjuer de la Corte Nacional de Justicia realice el examen de admisibilidad de su recurso de casación.
8. Como fundamentos de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 8.1. El auto impugnado vulneró sus derechos, por cuanto habría inadmitido el recurso de casación realizando un examen sobre el fondo de sus alegaciones.
 - 8.2. El auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, contemplado en el artículo 75 de la Constitución, por cuanto con la inadmisión de su recurso se impidió que el problema de fondo sea resuelto por un tribunal de casación.

en qué momento se EXTINGUE el derecho a presentar este tipo de acción contenciosa; esto es, una vez pagado el tributo (sin que la ley haya discriminado sobre la forma de pago, por lo que el Juez tampoco lo puede hacer, por lo tanto se debe tener que, se refiere a cualesquiera de las formas legales posibles, en este caso a través de un embargo de dinero) [...]. En el cuerpo procesal obran en copia original los cuatro juicios coactivos que son objeto de la acción directa de nulidad [...] En todos ellos, las dos últimas actuaciones corresponden al acta de embargo de valores y el print electrónico de la transferencia de valores por intermedio del Banco Central del Ecuador con lo que se confirma el envío del dinero a la cuenta del Tesoro Municipal (así se verifica en las fojas:77 a 78; 96 y 98; 116 y 118; y, 139 a 140; respectivamente), lo cual ocurrió antes de la presentación de esta demanda de acción directa [...]".

C. Informe de descargo

9. Mediante oficio N.º 1161-2020-SCT-CNJ, presentado el 8 de diciembre de 2020, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia señaló que no es posible poner en conocimiento de la doctora Magaly Soledispa Toro el requerimiento del informe de descargo por cuanto fue cesada en sus funciones por el Consejo de la Judicatura.

D. Alegaciones del Municipio del cantón Jipijapa

10. Mediante documento presentado el 5 de marzo de 2021, el Municipio señaló que es una obligación del congreso de la Corte Nacional de Justicia analizar el cumplimiento de los requisitos formales del recurso, requisitos establecidos en los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación (normativa aplicable a este caso).
11. En consecuencia, a criterio del Municipio, no se habría producido una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva de TELCONET SA, específicamente porque la compañía hizo uso del derecho de interponer el recurso de casación que le franqueaba la ley. Además, señala que el recurso interpuesto no cumplió con los requisitos formales para su admisión y, por tanto, que la inadmisión del recurso no puede ser entendida como una violación del derecho a la tutela judicial efectiva.
12. Adicionalmente, indica que el auto impugnado se encuentra debidamente motivado dado que el congreso esgrimió de manera ordenada y clara las razones por las cuales el recurso presentado por el recurrente no cumplía los requisitos de forma establecidos en el artículo 6 de la Ley de Casación.
13. Finalmente, solicita que la Corte niegue la acción extraordinaria de protección porque no habría existido una vulneración de derechos constitucionales y, alegando que la demanda es infundada y presentada con mala fe, solicita que se sancione al abogado patrocinador, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

II. Competencia

14. 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 LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

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

las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

16. Respecto al cargo sintetizado en el párrafo 8.1. *supra*, se observa que la compañía accionante únicamente alega una vulneración de sus derechos, sin indicar a qué derecho en concreto se refiere; sin embargo, se verifica que su alegación versa sobre la inobservancia de una norma procesal que afectaría al principio del debido proceso, específicamente, la inobservancia de lo establecido en la Ley de Casación sobre la fase de admisibilidad del recurso de casación, por lo que en aplicación del principio *iura novit curia* –previsto en el artículo 4.13 de la LOGJCC –que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes–. Además, considerando que el cargo contenido en el párrafo 8.2. *supra*, podría entenderse como una consecuencia de la afectación a la garantía del cumplimiento de las normas², se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y a la tutela judicial efectiva de la compañía, porque se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

IV. Resolución del problema jurídico

E. ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y a la tutela judicial efectiva de la compañía, porque se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

17. El artículo 76.1 de la Constitución reconoce la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al establecer que: “*Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes*”.
18. Esta Corte, en su sentencia N.º 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y afirmó:

27. [...] *el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.*

² Dado que en la sentencia N.º 889-20-JP/21, la Corte señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva se concreta, entre otros, en el derecho a un debido proceso judicial.

19. La compañía accionante alega que el auto impugnado vulneró la garantía del cumplimiento de normas por cuanto su recurso de casación se habría inadmitido mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones.
20. Para determinar si dicha vulneración se produjo, la Corte considera que el auto impugnado, en relación a la alegada causal segunda del art. 3 de la Ley de Casación, afirmó lo siguiente:

6.2 [...] De lo señalado en la disposición, se desprende que la causal segunda exige para su configuración: a) la presencia de infracciones que hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión; b) que esas infracciones afecten a normas procesales; c) que se determine el modo de infracción de esas normas (por aplicación indebida, por falta de aplicación o por errónea interpretación) teniendo en cuenta para el efecto que estos modos de infracción son excluyentes; d) que la nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente; y, e) que las infracciones acusadas hayan influido en la decisión de la causa.

6.2.1 Así, el primer requisito de la causal segunda es la infracción de una norma procesal: en la especie, el recurrente alega errónea interpretación del art. 221, 3º del Código Tributario, que regula las acciones directas, por lo que la impugnada es una norma de procedimiento y además, el recurrente ha determinado el vicio que afectaría a la norma.

6.2.2. Además, sea que se alegue la nulidad insanable o la indefensión, el vicio debe ser de tal magnitud que el único remedio jurisdiccional idóneo sea la nulidad procesal, que es considerado en doctrina una solución extrema y por tanto, excepcional; en tal virtud, también extremas deben ser las causas que la motivan.

6.2.3 El recurrente alega que el supuesto vicio le ha causado indefensión pero no llega a demostrar que tal indefensión se produce por el exclusivo error judicial y no por razones atribuibles a un ineficaz ejercicio del acceso a la justicia, como en definitiva refiere la sala de instancia en su sentencia. El Tribunal Constitucional Español ha sostenido el criterio de que 'no puede mantener una alegación constitucional de indefensión, quien con su propio comportamiento omisivo o falta de la necesaria diligencia, es el causante de la limitación de los medios de defensa que se le haya podido producir'.

6.2.4 La indefensión como causa de casación alude a la negación de acceso a los órganos judiciales, de mecanismos para acreditar su derecho y al procedimiento procesal mismo y no a los resultados adversos del proceso, pues, de lo contrario, los jueces estarían impedidos de analizar la competencia, de pronunciarse sobre la procedencia de la vía judicial escogida para ventilar la reclamación y en general, de hacer control de legalidad del proceso en materia tributaria, puesto a su conocimiento y resolución.

6.2.5 El acceso a la justicia, es un derecho reglado, que se rige por normas que deben ser observadas y dentro del marco de estricta sujeción a ese procedimiento establecido en forma previa, deben actuar los jueces y las juezas.

6.2.6 Tampoco puede considerarse que la ley es omisiva o que coloca a los contribuyentes en situación de indefensión, toda vez que los aspectos alegados por el accionante están debidamente regulados por el art. 212 del Código Tributario, dentro de los términos establecidos en el mismo cuerpo legal.

6.2.7 Por lo expuesto, el cargo no presta mérito para su análisis por parte de la sala de casación.

- 21.** Conforme a esta cita, el análisis se refiere expresamente a los requisitos de fundamentación de este tipo de cargos de casación. Sin embargo, en el texto citado constan ciertas afirmaciones que permiten cuestionarse si el examen se limitó a los referidos requisitos. Efectivamente, el auto menciona que la compañía recurrente no habría demostrado la alegada indefensión y, en este contexto, señala que: (i) la indefensión no se produce cuando la situación presuntamente dañosa no proviene exclusivamente de la actuación judicial, es decir, se origina también en los actos u omisiones de las partes; (ii) se remite a la sentencia impugnada para demostrar su tesis; y, (iii) afirma que es la propia ley la que determina la situación a la que se imputa la indefensión. Así pues, se puede concluir que la conjetura no se refirió a la falta de argumentos sobre la presunta indefensión, sino que formuló juicios relativos a que dicha indefensión no se produjo.
- 22.** Más adelante, sobre la alegada causal primera del art. 3 de la Ley de Casación, en el auto impugnado se afirmó lo siguiente:

6.3.3 Los cargos que formula el accionante, aun en el supuesto de que fueren procedentes, son insuficientes para alterar o desvirtuar la decisión adoptada en la sentencia.

6.3.4 Este aspecto guarda relación con el carácter determinante del presunto vicio en la parte dispositiva de la sentencia, requisito incluido en la parte final del art. 3, causal primera de la Ley de Casación, por lo que, no se trata de un simple requisito a llenar de alguna forma, como ocurre en la especie, sino que está llamado a evidenciar que, de haberse aplicado las normas invocadas, la decisión judicial habría sido distinta, por la aptitud de éstas para vencer el argumento exhibido en la sentencia, pues, es la sentencia el objeto del recurso.

6.3.5 En este caso, como se indicó previamente, la razón por la cual, la sala de instancia declaró sin lugar la demanda es que la acción escogida por el accionante para someter los hechos a conocimiento de la justicia, no es la que jurídicamente corresponde. En este contexto, las normas alegadas no aportan de modo alguno para desmerecer tal resolución, por lo cual, objetivamente los cargos no son determinantes en la parte dispositiva de la sentencia.

6.3.6 En consecuencia, el recurso de casación que se analiza no contiene los requisitos formales indispensables para que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia se pronuncie al respecto.

23. Al igual que en la cita anterior, en esta también se afirma que el examen realizado se refiere a los requisitos formales de fundamentación de la causal invocada. Sin embargo, la conclusión del razonamiento de la conjueza es que las normas alegadas “objetivamente” no son determinantes de la parte dispositiva de la sentencia recurrida, afirmación que no se refiere a la argumentación del recurso de casación. Por lo dicho, también en este caso se verifica que la razón de inadmisión del recurso de casación fue más allá de lo que corresponde a esta fase de la tramitación del recurso.
24. Por lo tanto, se verifica que en el auto impugnado se transgredió el art. 6.4 de la Ley de Casación que habilita un juicio de admisibilidad relativo a si la fundamentación del recurso es completa y no permite valorar el fondo de la misma. Finalmente, se comprueba que esta trasgresión incidió en los derechos fundamentales de la compañía accionante puesto que impidió que su recurso sea tramitado conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.
25. En virtud de lo expuesto, la Corte encuentra que el auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas de la compañía accionante.
26. Adicionalmente, frente a la alegación de una presunta afectación a su derecho a la tutela judicial³, por cuanto la inadmisión del recurso habría impedido que el problema de fondo sea resuelto por un tribunal de casación, se debe señalar que, conforme quedó demostrado en los párrafos previos, la conjueza al haber inadmitido el recurso con base a un análisis que fue más allá de lo que corresponde a esta fase de la tramitación del recurso, impidió que los asuntos cuestionados de la sentencia recurrida sean analizados por la Sala de la Corte Nacional competente, y en consecuencia, con este actuar vulneró también el derecho a la tutela judicial efectiva de la compañía TELCONET S.A.

IV. Decisión

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

1. Aceptar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 1495-16-EP.
2. Declarar la vulneración de los derechos de la compañía accionante al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y a la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 76.1 y 75 de la Constitución de la República.

³ En varias sentencias, esta Corte ha precisado el contenido del derecho a la tutela judicial. Así, en el párrafo 110 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, la Corte señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva se concreta en los siguientes 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”.

3. Como medidas de reparación:

a.- Se deja sin efecto el auto de 21 de junio de 2016.

b.- Se ordena que un conjuer de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia examine la admisibilidad del recurso de casación interpuesto por la compañía accionante.

4. Notifíquese y devuélvase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.15
10:12:01 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aida García Berni

SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1495-16-EP/21**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. No concordé con la argumentación ni con la decisión aprobada por mayoría, mediante sentencia No. 1495-16-EP, con proyecto elaborado por el juez Alí Lozada Prado, por no estar de acuerdo con la aplicación del *iura novit curia* ni con la valoración sobre la forma de aplicar el recurso de casación.

Antecedentes

2. El caso tiene como origen un juicio de coactiva de un GAD contra una empresa por el cobro de una deuda de USD 434.074,37. El tribunal de lo contencioso tributario no aceptó la demanda presentada por la empresa. Se planteó recurso de casación y la Corte Nacional inadmitió el recurso. Contra esta decisión, la empresa presentó acción extraordinaria de protección.

3. La Corte, para conocer las violaciones a derechos, invoca el *iura novit curia*, suple las deficiencias argumentales de la demanda, y declara la violación al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y a la tutela judicial efectiva.

La aplicación de iura novit curia

4. La Corte indica que “*la compañía accionante únicamente alega una vulneración de sus derechos, sin indicar a qué derecho en concreto se refiere; sin embargo, se verifica que su alegación versa sobre la inobservancia de una norma procesal que afectaría al principio del debido proceso, específicamente, la inobservancia de lo establecido en la Ley de Casación sobre la fase de admisibilidad del recurso de casación, por lo que en aplicación del principio iura novit curia –previsto en el artículo 4.13 de la LOGJCC – que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes–.*”¹

5. La Corte, al detectar fallas en la argumentación en una demanda, cuando se trata de casos propios de la justicia ordinaria, como es el caso, debe desestimar la alegación sin más. Cuando hay casos relevantes constitucionalmente, como cuando hay una violación de derechos grave o generalizada, la Corte debe recurrir a suplir los defectos de la demanda mediante el *iura novit curia*.

6. El caso trata sobre una empresa de telecomunicación que no está de acuerdo con el cobro de una deuda que hace un municipio. En el fondo la discusión es sobre derechos patrimoniales. Un municipio que quiere cobrar una deuda y una empresa que no está de

¹ Corte Constitucional, Sentencia N. 1495-16-EP, párrafo 16.

acuerdo con ese cobro. El caso fue resuelto por la justicia ordinaria. Yo no aprecio relevancia constitucional en la causa. Para resolver este tipo de conflictos está precisamente la justicia ordinaria. En este tipo de casos no encuentro sentido que la Corte supla las deficiencias de argumentación y acabe declarando una violación de derechos.

7. El caso, desde mi criterio, es el ejemplo de cuándo no aplicar el *iura novit curia*.

La aplicación y el alcance del recurso de casación

8. Los argumentos para la declaración de violación de derechos en la sentencia son tres: (1) “*la razón de inadmisión del recurso de casación fue más allá de lo que corresponde a esta fase de la tramitación del recurso*”²; (2) se analizó el fondo en fase de admisibilidad³; y (3) se “*impidió que los asuntos cuestionados de la sentencia recurrida sean analizados por la Sala de la Corte Nacional competente.*”⁴

9. El recurso de casación, conforme lo ha determinado la Corte, es “*un recurso extraordinario, rígido, que debe cumplir con los requisitos necesarios para fundamentar adecuadamente la causal alegada. Si no se observan los requisitos para plantear este recurso, se lo puede inadmitir y esa no es una razón para que se viole la tutela judicial efectiva.*”⁵

10. La máxima autoridad, determinada en la Constitución y la ley, para definir el alcance, el contenido y la aplicación del recurso de casación, sin duda alguna, es la Corte Nacional de Justicia.⁶

11. La Corte Constitucional no tiene competencia para determinar el alcance y contenido del recurso de casación. La línea entre mala aplicación del recurso de casación y violación de derechos podría ser muy delgada en determinados casos. Cuando aparece esa línea y existe duda, la Corte debe decantarse por la decisión adoptada por la justicia ordinaria. El umbral para entrometerse en una resolución de la más alta Corte para conocer y resolver el derecho ordinario, debe ser muy alto para la Corte Constitucional.

12. La Corte ha establecido que la violación de trámite, por sí misma, no acarrea violación a la Constitución: “*no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el principio del derecho a la defensa.*”⁷

² Corte Constitucional, Sentencia N. 1495-16-EP, párrafo 24.

³ Corte Constitucional, Sentencia N. 1495-16-EP, párrafo 25.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia N. 1495-16-EP, párrafo 27.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 923-13-EP/19, párrafo 36.

⁶ Constitución, artículo 184 (1).

⁷ Corte Constitucional, Sentencia N. 1568-13-EP/20, párrafo 17.4.

13. Considero que, en el caso, hubo una violación del trámite y que esta violación no ha acarreado una violación demostrada a un derecho constitucional.

14. Además, otra razón más para subir el umbral para apreciar si una violación al trámite de la casación puede ser considerada una vulneración a un derecho constitucional, es el principio estatal y derecho de cada juez y jueza a la independencia judicial. Un recurso mal admitido y concedido, por razones ajenas a lo que corresponde según el derecho aplicable, puede ser un atentado a la independencia judicial interna. La independencia judicial exige deferencia a las competencias ejercidas por otra autoridad judicial, sobre todo en aquellos casos en los cuales no se vislumbra una violación de derechos clara.

15. Finalmente, ante el desborde de causas que proviene de la justicia ordinaria (la gran mayoría) que llegan para conocimiento de la Corte Constitucional, la Corte debe levantar la vara para considerar que, en un típico caso que se discuten únicamente asuntos patrimoniales, la violación de un trámite procesal no implica la violación de un derecho constitucional.

16. Por lo expuesto, considero que, en este caso, no debió aplicarse el *iura novit curia* y se debió haber desestimado la causa.

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2021.06.15 14:03:32
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 1495-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 10 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 09:15; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1495-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA GARCIA BERNI SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 838-16-EP/21
(Rechazo de la acción por falta de legitimación en la causa)
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 09 de junio de 2021

CASO No. 838-16-EP
(Rechazo de la acción por falta de legitimación en la causa)

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

SENTENCIA

Tema: La Corte establece que, en este caso, la demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por quien no tenía la legitimación activa en la causa porque no fue parte ni debió serlo en el proceso de origen. La sentencia concluye que la *falta de legitimación en la causa* impide que la Corte se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones de una demanda de acción extraordinaria de protección, correspondiendo rechazarla.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 26 de enero de 2014, dentro del proceso penal N.º 01100-2014-0001, el presidente de la Corte Provincial de Justicia del Azuay¹ notificó el inicio de la instrucción fiscal a Carlos Amadeo Palacios Maldonado, Julio Olmedo Feicán Garzón y Ruth Azucena Andrade Rodríguez², investigación relacionada con el presunto cometimiento del delito de prevaricato³, tipificado y sancionado en el artículo 277.1, del Código Penal⁴, en concordancia con el artículo 278 *ibidem*⁵

¹ Al ser miembros del Tercer Tribunal de Garantías Penales del Azuay, los procesados gozaban de fuero.

² Miembros del tribunal penal que, dentro de juicio penal N.º 150-2011-TTGPA, “dictó sentencia confirmando la inocencia del acusado Jhonny Ortíz Caicedo o Jhonny Ortíz Caiceo al considerar entre otras cosas que un menor de edad ya había sido sentenciado previamente por tales hechos [extracto de la audiencia de formulación de cargos del juicio N.º 01100-2014-0001]”. Esta sentencia fue revocada en apelación, instancia en la que se dictó sentencia condenatoria.

³ El proceso penal por prevaricato inició por la denuncia presentada por el ministro del Interior, quien solicitó a la Fiscalía investigue la actuación de los miembros del Tercer Tribunal de Garantías Penales del Azuay quienes, dentro del juicio penal N.º 150-2011-TTGPA, emitieron sentencia confirmatoria de la inocencia en favor de una persona acusada por el delito de violación.

⁴ “Art. 277.- Son prevaricadores y serán reprimidos con uno a cinco años de prisión: 1o.- Los jueces de derecho o árbitros juris que, por interés personal, por afecto o desafecto a alguna persona o corporación, o en perjuicio de la causa pública, o de un particular, fallaren contra Ley expresa, o procedieren penalmente contra alguno, conociendo que no lo merece [...]”.

2. El 3 de marzo de 2016, la presidencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay resolvió:

*Es obligación de Fiscalía presentar a la juzgadora todos los elementos de convicción que ha podido recabar en la investigación y que sean tendientes a demostrar su teoría del caso, lo que no se cumple en la especie, omisión que no puede ser subsanada por quienes estamos obligados a garantizar los derechos de las partes involucradas en un litigio, el hacerlo afectaría el principio de seguridad jurídica. Por lo que antes expuesto [sic], en base a lo establecido en el Art. 242 del Código de Procedimiento Penal dictó [sic] **AUTO DE SOBRESEIMIENTO DEFINITIVO DEL PROCESO Y DE LOS PROCESADOS** [...].*

3. Del auto mencionado en el párrafo anterior, el 18 de marzo de 2016, el Ministerio del Interior solicitó que “*se declare la nulidad del proceso a partir de la notificación, ya que pese a no ser parte procesal comparecimos en representación de la Causa Pública [sic]*”.
4. El 22 de marzo de 2016, la presidencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay negó la nulidad solicitada, señalando que, al no haber presentado acusación particular, el Ministerio del Interior no era un sujeto procesal⁶.
5. El 28 de marzo de 2016, el Ministerio del Interior interpuso recurso extraordinario de casación en contra del auto de sobreseimiento “*a fin de garantizar el debido proceso establecido en el artículo 76, numeral 7 literal y h) [sic]*”.
6. En providencia de 30 de marzo de 2016, la presidencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay negó el recurso de casación, por la consideración que a continuación se transcribe:

[...] en la especie el doctor Diego José Torres Saldaña, a pesar de reconocer que no es parte procesal sigue presentando escritos que pueden inducir a error a esta juzgadora –véase Art. 26 Código Orgánico de la Función Judicial–, pues llama la atención que ahora presente recurso de casación del auto de sobreseimiento dictado en esta causa, desconociendo lo dispuesto en providencia anterior y lo establecido en el Art. 350 del Código de Procedimiento Penal, aplicable al caso que dispone: "Termino. [sic] El recurso de casación se interpondrá dentro del término de cinco días contados a partir de

⁵ “Art. 278.- Si las infracciones detalladas en el artículo anterior han sido cometidas en materia penal, se aplicará el máximo de la pena”.

⁶ Expresamente, en el auto se indicó que:

“[...] del expediente se desprende que las notificaciones al Doctor José Serrano Salgado, Ministro del Interior como denunciante se las viene haciendo en las casillas judiciales y correo electrónico señalados por su defensor el doctor Caupolicán Ochoa, y conforme se ha indicado por parte de Fiscalía, lo que hace que no haya quedado en indefensión, los escritos posteriores que viene presentando a través de Diego José Torres Saldaña como Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior lo hacen sin ser parte procesal, al no haber ejercido su derecho.

[...] el dar paso a la pretensión que presenta el Dr. Diego José Torres Saldaña, sin ser parte procesal afectaría el principio de seguridad jurídica consagrado en nuestra Constitución y la ley. –Véase Art. 86 de la Constitución y 25 del Código Orgánico de la Función Judicial–”.

la notificación de la sentencia...", en forma clara la norma antes invocada dispone que el recurso de casación proceda sobre sentencias no sobre autos como pretende el compareciente.

7. Del auto de sobreseimiento, mencionado en el párr. 2 *supra*, el Ministerio del Interior presentó una demanda de acción extraordinaria de protección.
8. El 17 de mayo del 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento y admitió a trámite la presente acción.
9. El 27 de junio de 2016, Carlos Amadeo Palacios Maldonado, Julio Olmedo Feicán Garzón y Ruth Azucena Andrade Rodríguez presentaron escrito en el que solicitaron a esta Corte que, por falta de legitimación activa, extemporaneidad y ausencia de un derecho constitucional vulnerado, se declare sin lugar la acción extraordinaria. Además, fijaron casillero judicial para futuras notificaciones.
10. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado en sesión de 12 de noviembre del 2019, la presente causa fue remitida al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 3 de diciembre de 2020.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

11. En su demanda, la entidad accionante solicita a la Corte Constitucional que:
 - 11.1. Se acepte la acción extraordinaria de protección planteada y, en consecuencia, se declare que el auto de sobreseimiento definitivo vulneró derechos fundamentales.
 - 11.2. Deje sin efecto el auto impugnado.
 - 11.3. Dicte las medidas cautelares necesarias con el objeto de hacer cesar de forma inmediata las consecuencias del “*auto emitido el 29 de febrero de 2020*”⁷.
12. El *cargo* que sustenta las pretensiones de la entidad accionante es que el auto de sobreseimiento definitivo vulneró sus derechos constitucionales a la inviolabilidad de la vida (art. 66.1), la tutela judicial efectiva (art. 75), el debido proceso (art. 76), obtener resoluciones motivadas (art. 76.7.1) y la seguridad jurídica (art. 82), porque el auto impugnado incurrió en “*falencias enormes*” al favorecer a los procesados del delito de prevaricato, quienes “*sin contar con la prueba presentada por la Fiscalía,*

⁷ Si bien el ministerio impugna el “*auto de 29 de febrero de 2016*”, en esta fecha no se dictó providencia alguna, sino que se celebró la audiencia preparatoria de juicio en la que se resolvió dictar auto de sobreseimiento en favor de los procesados, decisión que se redujo a escrito en el auto de 3 de marzo de 2016.

ratific[aron] el estado de inocencia del procesado, en el juicio de violación cuya víctima fue un menor de edad”.

C. Informe de descargo

13. El 11 de diciembre de 2020, Jenny Ochoa Chacón, jueza provincial de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, presentó su informe de descargo, en el que principalmente manifestó que:

13.1. Una vez presentados los elementos de convicción por la Fiscalía General del Estado y del análisis de los mismos, lo que correspondía era dictar auto de sobreseimiento definitivo del proceso y de los procesados. En consecuencia, *“en la tramitación del proceso se observó las normas establecidas en el Código de Procedimiento Penal, así también al emitir la resolución, la misma que se la hace con apego estricto al Art. 232 del Código de Procedimiento Penal”.*

13.2. El ministerio no presentó acusación particular durante la instrucción fiscal del juicio penal N.º 01100-2014-0001, por lo tanto, no era sujeto procesal:

De tal manera no se afectó el debido proceso, ni el derecho a la defensa como se viene alegando ya que el denunciante no ejerció su derecho –Acusación Particular– en el momento y con las exigencias establecidas en la Ley a pesar de haber sido notificado con todas las actuaciones. Cabe también recordar que en la especie el doctor Diego José Torres Saldaña, a pesar de reconocer que no es parte procesal presentó recurso de casación del auto de sobreseimiento dictado, desconociendo por completo lo que establecía el Art. 350 del Código de Procedimiento Penal.

13.3. Señala que, de ninguna manera vulneró derecho constitucional alguno, lo que sería verificable de la revisión del expediente.

II. Competencia

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

III. Cuestión previa

15. En este caso, previamente al análisis sobre el fondo de las pretensiones, se deben examinar las implicaciones de que no se haya agotado los recursos disponibles en el ordenamiento jurídico en contra del auto de sobreseimiento, requisito de procedibilidad de la acción extraordinaria de protección previsto en el artículo 94 de

la Constitución⁸; y, que la demanda se haya presentado por quien no fue parte en el juicio penal.

16. La falta de agotamiento de recursos, en principio, debe verificarse en la fase de admisión de la acción extraordinaria de protección. Así, en la sentencia N.º 0037-16-SEP-CC, se estableció una regla jurisprudencial que, en consideración al principio procesal de la preclusión, determina que, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.
17. Sin embargo, la Corte Constitucional ha establecido entre las excepciones a esta regla, a los casos en que no se agotaron los recursos contra las providencias impugnadas (párr. 40 de la sentencia N.º 1944-12-EP/19).
18. El primer asunto mencionado en el párr. 15 se refiere a esta excepción. En el presente caso, esta Corte constata que, en contra del auto de sobreseimiento, no se interpuso válidamente un recurso de apelación, recurso establecido en el artículo 343.1 del Código de Procedimiento Penal⁹. Dado que el ministerio no presentó acusación particular, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52¹⁰ y 57.1¹¹ del Código de Procedimiento Penal, aunque hubiese apelado, se habría negado su recurso, en tanto no era sujeto procesal¹². Estos antecedentes nos permiten concluir que no sería aceptable que este caso se resolviera con el rechazo de la demanda por falta de agotamiento del recurso de apelación, es decir, en función de un requisito que el ministerio no podía cumplir.

⁸ “Art. 94.- La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. **El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado**”. (énfasis añadido)

⁹ “Art. 343.- *Procedencia.-* Procede el recurso de apelación en los siguientes casos:

1. De los autos de nulidad, de prescripción de la acción, de sobreseimiento y de inhibición por causa de incompetencia”.

¹⁰ “Art. 52.- *Ejercicio.-* Puede proponer acusación particular el ofendido.

Podrán también proponer acusación particular los representantes de los órganos de control distintos de la Fiscalía, a quienes la ley faculta para intervenir como parte en los procesos penales que interesen a los fines de la institución que representan.

La persona jurídica ofendida podrá acusar por medio de su representante legal, quien podrá actuar por sí mismo o mediante procurador judicial”. (énfasis añadido).

¹¹ “Art. 57.- *Momento de la acusación.-* La acusación particular podrá presentarse:

1. Al tratarse de delitos de acción pública, la acusación particular puede presentarse desde el momento en que el Juez de garantías penales notifica al ofendido con la resolución del Fiscal de iniciar la instrucción, hasta antes de la conclusión de la instrucción fiscal”.

¹² “Art. 69.- *Derechos del ofendido.-* El ofendido tiene derecho:

1. A intervenir en el proceso penal como acusador particular”.

- 19.** La conclusión de que no correspondía exigir al ministerio el agotamiento de recursos, dado que no fue parte en el proceso de origen, conduce a examinar el segundo aspecto al que nos referimos en el párr. 15 *supra*: el de que el ministerio no habría estado legitimado para interponer la acción extraordinaria de protección.
- 20.** La *legitimación activa en la causa* (que se distingue de la *legitimación en el proceso*, es decir, de la legitimación de personería) es una condición necesaria para la admisibilidad de una demanda de acción extraordinaria de protección. El artículo 59 de la LOGJCC dispone: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que *han o hayan debido ser parte en un proceso*” [énfasis añadido...]. De esta disposición normativa se sigue lo siguiente:
- 20.1.** Si una persona –natural o jurídica– *fue parte* en el proceso de origen, ella está legitimada para plantear una acción extraordinaria de protección.
- 20.2.** Si una persona no fue tratada como parte en el proceso de origen, esto no necesariamente le impide plantear una acción extraordinaria de protección, ya que podría ocurrir que *debió ser parte* en aquel proceso¹³.
- 20.3.** El *haber sido* parte en el proceso de origen depende de si la persona obtuvo en él legitimación activa o pasiva, lo que surge claramente del expediente procesal. Mientras que el *haber debido ser parte* en ese proceso es algo que, según el caso, puede ser claro, pero también puede ser algo cuya determinación requiera ser examinada en la fase de sustanciación.
- 20.4.** En consecuencia, al momento de examinar la admisibilidad de una demanda de acción extraordinaria de protección, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional debe juzgar inadmisibles una demanda cuando concurren las siguientes dos condiciones: si el accionante *no ha sido parte* del proceso de origen y si aquel *no debió ser parte* de este, a menos que no sea claro que se cumple esta segunda condición y, en consecuencia, se requiera una dilucidación dependiente de la fase de sustanciación. Esta salvedad es indispensable para no privar al accionante de la tutela judicial efectiva y, así, evitar un eventual gravamen a sus derechos fundamentales.
- 20.5.** Son varios los supuestos en los que esta salvedad puede presentarse. Por ejemplo:
- 20.5.1.** Si los argumentos del accionante se refieren, precisamente, a que sus derechos fundamentales fueron vulnerados porque no se le permitió ser parte del proceso de origen, está legitimado para plantear una acción extraordinaria de protección¹⁴, ya que, de lo contrario, se

¹³ Véanse, por ejemplo, los casos resueltos en las sentencias N.º 5-14-EP/20 y 71-16-EP/21.

¹⁴ Véanse, por ejemplo, los casos resueltos en las sentencias N.º 576-15-EP/20 y 663-15-EP/20.

impediría que sus alegaciones sobre la vulneración de sus derechos fundamentales originada en el juicio previo puedan ser conocidas por la Corte. Para que el accionante se considere legitimado en la causa, sin embargo, no basta con su simple afirmación de que sus derechos fundamentales fueron vulnerados por no haber sido considerado como parte, sino que debe otorgar razones a favor de dicha afirmación, pues son estas razones las que ameritan ser examinadas en una acción extraordinaria de protección y no aquella mera afirmación.

20.5.2. Si alguna decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal, dicho accionante está legitimado para presentar una acción extraordinaria de protección, ya que, de lo contrario, se consolidaría su estado de indefensión¹⁵. Esto implica que la noción de “parte” relativa a la legitimación en la causa en una acción extraordinaria de protección debe ser más amplia que la usual en el Derecho Procesal, atendiendo a los fines de la acción extraordinaria de protección (en forma similar a lo que ocurre con el requisito de *agotamiento de recursos*, donde el concepto de “recursos” incluye diversos mecanismos procesales, entre ellos, el ejercicio de acciones como la de nulidad de sentencia ejecutoriada o la de nulidad del laudo arbitral).

- 21.** Ahora bien, ¿qué debe hacer la Corte Constitucional cuando, tras haber sido admitida una demanda, encuentra que el accionante no fue parte del proceso de origen y que tampoco debió ser parte del mismo?
- 22.** A este respecto, se debe tener presente que la legitimación en la causa, como regla general, es una condición necesaria para emitir una sentencia que se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones. El ejemplo clásico al respecto es el de la prescripción: no es posible emitir una sentencia que declare la prescripción adquisitiva de dominio de un bien si el juicio se ha planteado contra alguien distinto al propietario del bien. Lo mismo ocurre en la acción extraordinaria de protección: no es posible emitir una sentencia que se pronuncie sobre las pretensiones constantes en una demanda propuesta por una persona que no fue o debió ser parte del juicio en el que se emitió la providencia impugnada.
- 23.** Sin embargo, la Corte considera que, si no es claro que el accionante debió ser parte del proceso de origen, la dilucidación de la legitimación en la causa debe realizarse en la fase de sustanciación. Pero, de verificarse la falta de legitimación en la causa, lo que corresponde es que la Corte, de oficio, no continúe con el análisis del fondo de la causa y *rechace* la acción.

¹⁵ Véanse, por ejemplo, los casos resueltos en las sentencias N.º 1679-12-EP/19, 2174-13-EP/20, 1679-12-EP/20 y 837-15-EP/20.

- 24.** Sobre esto último, conviene señalar que el referido rechazo no lesiona el principio de seguridad jurídica: esta no entra en juego cuando hay carencia de legitimación activa en la causa porque, cuando el accionante no fue parte del proceso de origen y es claro que tampoco debió serlo, es imposible que las decisiones judiciales dictadas en aquel proceso hayan vulnerado los derechos de quien demanda la acción extraordinaria de protección. No obstante, el accionante que considere que es titular de otras acciones y derechos para reclamar o deducir las pretensiones expuestas en su demanda de acción extraordinaria de protección, conservará la facultad de hacerlo, sin perjuicio de su deber de respetar principios básicos procesales como el de lealtad procesal y el uso no abusivo del derecho.
- 25.** Establecido lo anterior, ahora corresponde verificar si, en este caso, el Ministerio del Interior estaba legitimado para plantear una acción extraordinaria de protección. Al respecto, se observa lo que sigue:
- 25.1.** El Ministerio del Interior no fue parte procesal en el juicio penal N.º 01100-2014-0001 al no haber presentado acusación particular (notas al pie de página 3 y 6 *supra*), por lo que su intervención fue exclusivamente la de denunciante, de conformidad al art. 51 del entonces vigente Código de Procedimiento Penal¹⁶, hecho que fue reconocido por el propio ministerio (párr. 3 *supra*).
- 25.2.** Si bien el ministerio afirmó que representaba a la “causa pública” (párr. 3 *supra*), no es posible afirmar que él debía ser parte en el juicio de origen. En primer lugar, porque la titularidad de la acción penal la tiene la Fiscalía General del Estado¹⁷ (institución que no presentó impugnación alguna del auto de sobreseimiento definitivo favorable a los procesados¹⁸) y, en segundo lugar, porque en el mencionado proceso penal no estaba en juego ningún derecho de carácter procesal atribuible a ese ministerio. De hecho, al presentar su demanda de acción extraordinaria de protección, el Ministerio del Interior en ningún momento alegó que él fue o debió ser parte en el referido proceso de origen (ver párr. 12 *supra*).
- 26.** En virtud de los argumentos expuestos, es claro que la entidad accionante no fue parte del proceso de origen y es claro que tampoco debió serlo, por lo que esta Corte está impedida de realizar un pronunciamiento sobre el fondo del presente caso, razón por la que debe rechazar la acción de protección planteada.

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:

¹⁶ “Art. 51.- Responsabilidad.- El denunciante no será parte procesal, pero responderá en los casos de denuncia declarada como maliciosa o temeraria”.

¹⁷ Artículos 25 del Código de Procedimiento Penal y 442 del Código Orgánico Integral Penal.

¹⁸ Véase la sentencia N° 768-15-EP de 2 de diciembre de 2020, párr. 27 y 28.

1. Rechazar la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 838-16-EP, por falta de legitimación en la causa de la institución accionante.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN Firmado digitalmente
BOLIVAR por LUIS HERNAN
SALGADO BOLIVAR SALGADO
PESANTES PESANTES
Fecha: 2021.06.16
09:35:51 -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 (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 838-16-EP/21**VOTO CONCURRENTENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****Objeto del voto concurrente**

1. Estando conforme con la parte resolutive de la sentencia de mayoría de la causa N°. 838-16-EP (“**sentencia**”), en el presente voto concurrente expresaré las razones por las que difiero del análisis sobre el requisito procesal de legitimación activa que fue desarrollado en la mencionada sentencia.

Análisis constitucional

2. Para el tema que me ocupa, me referiré al párr. 20 de la sentencia¹, en cuyas consideraciones se trata como iguales al requisito de *legitimación activa* previsto en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”)², y al requisito procesal de legitimación *ad causam*, sin que se haya establecido las razones conceptuales que las asemeja, ni el alcance de su aplicación a este tipo de garantía jurisdiccional.
3. Al efecto, es preciso mencionar algunas reflexiones generales sobre las condiciones que debe reunir una parte procesal para actuar válidamente en un proceso, a saber:
 - (i) Capacidad para ser parte: equivale a la capacidad para ser sujeto de la relación jurídica-procesal³. Es decir, la capacidad jurídica en general conforme a las reglas del Código Civil⁴.

¹ Párr. 20 de la sentencia: “*La legitimación activa en la causa (...) es una condición necesaria para la admisibilidad de una demanda de acción extraordinaria de protección*”. Párr. 20.5.2. de la sentencia: “*la noción de “parte” (del artículo 59 de la LOGJCC) relativa a la legitimación en la causa en una acción extraordinaria de protección (...)*”. (énfasis añadido)

² Artículo 59 de la LOGJCC.- “*Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial*”.

³ “*La capacidad para ser parte en el proceso es la misma que para ser parte en cualquier relación jurídica sustancial, es decir, para ser sujeto de derechos y obligaciones, o capacidad jurídica en general, que reglamenta el Código Civil*”. Hernando Devis Echandía. *Compendio de Derecho Procesal, Tomo I*. Editorial Temis S.A., año 2012. Pág. 329.

⁴ Artículo 1462 del Código Civil: “*Toda persona es legalmente capaz, excepto las que la ley declara incapaces*”. Artículo 1463 del Código Civil: “*Son absolutamente incapaces los dementes, los impúberes y la persona sorda que no pueda darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas. Sus actos no surten ni aún obligaciones naturales, y no admiten caución. Son también incapaces los menores adultos, los que se hallan en interdicción de administrar sus bienes, y las personas jurídicas. Pero la incapacidad de estas clases de personas no es absoluta, y sus actos pueden tener valor en ciertas*”.

(ii) Capacidad para comparecer al proceso, también llamada *legitimatio ad processum*: constituye la capacidad que tiene una persona para comparecer a un proceso por sí mismo o en representación de otro⁵. Esto se debe a que no todas las personas capaces o incapaces pueden comparecer al proceso de forma personal, directa e independiente, pues algunas requieren de un representante, y estos requisitos deben observarse al momento de iniciar cualquier acción judicial. Por ejemplo, las personas jurídicas comparecen al proceso por intermedio de sus representantes legales o judiciales; o, el de los menores de edad o los incapaces que estén bajo tutela o curaduría, los cuales deben comparecer por medio de su representante legal o el curador *adlitem* designado por el juez.⁶

4. Por otra parte, sobre el requisito de legitimación en la causa, la Corte Nacional de Justicia mediante fallo de triple reiteración ha determinado que:

*La legitimación en la causa exige que el actor sea la persona que pretende ser el titular del derecho sustancial discutido (...) no existe debida legitimación en la causa en dos casos: a) Cuando el demandante o el demandado no tenían en absoluto legitimación en la causa, por ser personas distintas a quienes correspondía formular esas pretensiones o contradecirlas, y b) Cuando el demandante o el demandado sí debían ser partes, pero en concurrencia con otras personas que no han comparecido al proceso y que debían hacerlo por tratarse de una situación de indispensable comparecencia conjunta, lo que doctrinariamente se conoce como litis consorcio necesario.*⁷

5. En ese marco, la doctrina y la jurisprudencia han reiterado que “*es un error incluir la legitimación en la causa (...) como condición para la válida actuación en el proceso o como un requisito de validez de los actos procesales*”⁸, pues la falta de

circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes. Además de estas incapacidades hay otras particulares, que consisten en la prohibición que la ley ha impuesto a ciertas personas para ejecutar ciertos actos”. (énfasis añadido)

⁵ “*la aptitud o idoneidad para actuar en un proceso, en el ejercicio de un derecho propio o en representación de otro*”. Sentencia de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, de fecha 12 de enero de 2015. Caso N°. 463-2013.

⁶ Artículo 31 del Código Orgánico General de Procesos “*Capacidad procesal. Toda persona es legalmente capaz para comparecer al proceso, salvo las excepciones de ley. Las y los adolescentes pueden ejercer directamente aquellas acciones judiciales encaminadas al ejercicio y protección de sus derechos y garantías, conforme con la ley. En los casos en que ciertos incapaces contraigan obligaciones, se admitirá con respecto a estos asuntos su comparecencia de acuerdo con la ley. Cuando se trate de comunidades, pueblos, nacionalidades o colectivos, comparecerán a través de su representante legal o voluntario. Las niñas, niños y adolescentes serán escuchados en los procesos en los que se discuta acerca de sus derechos. Artículo 32 ibídem: “Representación de menores de edad e incapaces. Las niñas, niños, adolescentes, y quienes estén bajo tutela o curaduría, comparecerán por medio de su representante legal”.*

⁷ Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, caso 326- 2009, cuerpo III, fs. 215 v.

⁸ *Ibíd.* 2. Pág. 329.

legitimación en la causa solo genera que el juzgador no pueda pronunciar sentencia de fondo o mérito⁹. Se debe tener en cuenta que, incluso cuando la falta de legitimación en la causa se atiende como cuestión previa de un proceso judicial¹⁰, el Código Orgánico General de Procesos exige que la misma sea debatida en audiencia, una vez escuchada a las partes¹¹ y se resolverá siempre que sea pertinente y surja de manera manifiesta. Es decir, aún en esos casos la demanda supera la fase de admisión y la excepción se resuelve a la luz del principio de contradicción.

6. En otras palabras, la legitimación en la causa no es una condición de la acción sino una condición para el éxito de la pretensión¹². De manera que no debería ser materia de análisis en un auto inicial de admisibilidad de la acción. En ese contexto, no comparto con que la legitimación en la causa constituye, en todos los supuestos, un requisito de admisión de la demanda de acción extraordinaria de protección¹³, pues ello comportaría que en un auto de admisión la Corte Constitucional pudiese pronunciarse sobre cuestiones de fondo para dilucidar la relación del accionante con el derecho sustancial discutido, cuando aquella materia obedece a un análisis de fondo y no de requisitos formales de admisibilidad.
7. Particularmente, en los casos donde sí es claro que el accionante es parte del proceso originario y que por ende está legitimado para iniciar una acción extraordinaria de protección, no puede darse por sentada su *legitimación en la causa*.¹⁴ Un ejemplo de ello, es el supuesto en que el accionante de una extraordinaria de protección es una institución del Estado cuya única pretensión es la declaración de que su derecho al honor ha sido vulnerado. En dicho caso, la institución del Estado no es la titular del derecho que reclama¹⁵. Por ende, no

⁹ *Ibíd.* 7. Sentencia de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, de fecha 26 de febrero de 2014. Caso N°. 43-2012

¹⁰ Artículo 153 del Código Orgánico General de Procesos “Solo se podrán plantear como excepciones previas las siguientes (...) 3. Falta de legitimación en la causa de la parte actora o la parte demandada, cuando surja manifiestamente de los propios términos de la demanda”.

¹¹ Artículo 294 del Código Orgánico General de Procesos: “1. Instalada la audiencia, la o el juzgador solicitará a las partes se pronuncien sobre las excepciones previas propuestas. De ser pertinente, serán resueltas en la misma audiencia”.

¹² *Ibíd.* 2. Pág. 231.

¹³ Párr. 20 de la sentencia: “La legitimación activa en la causa (...) es una condición necesaria para la admisibilidad de una demanda de acción extraordinaria de protección”.

¹⁴ Párr. 20.1. de la sentencia: “Si una persona –natural o jurídica– fue parte en el proceso de origen, ella está legitimada para plantear una acción extraordinaria de protección”.

¹⁵ “(...) el honor es un valor referible a las personas individuales y no a las personas jurídicas públicas, respecto de quienes es más correcto referirse a valores como el prestigio o la reputación, cuyos mecanismos de protección son distintos a aquellos previstos para el caso de conflictos entre los derechos al honor y la libertad de expresión⁹¹. En consecuencia, esta Corte encuentra que las medidas dispuestas por los jueces que conocieron la causa con el objetivo de tutelar un derecho del cual el Estado no es titular, no están justificadas”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 282-13-JP/19 de fecha 4 de septiembre de 2019, párr. 103. “En conclusión, las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se

tendría la *legitimación en la causa* para recibir un pronunciamiento sobre el fondo de dicha alegación, aun cuando haya sido parte del proceso judicial.

8. Otro ejemplo para analizar es cuando una parte de un juicio presenta una demanda de acción extraordinaria de protección para demandar la violación de un derecho sufrido por su contraparte judicial. En ese caso, cabría verificar si, pese a que el accionante tiene legitimación para activar la garantía jurisdiccional, éste estaría *legitimado en la causa* para reclamar los derechos de un tercero con quien tiene intereses contrapuestos.
9. En virtud de lo expuesto y en aras de cumplir con el principio de comprensión efectiva de la sentencia¹⁶, considero que la argumentación jurídica debió contemplar con claridad el alcance de la institución procesal de *legitimación en la causa*, como requisito para que la Corte Constitucional dicte una sentencia sobre el mérito de una demanda de acción extraordinaria de protección.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.06.16
14:09:20 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 838-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 14 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 12:07; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal". Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 0838-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 24.

¹⁶ Artículo 4, numeral 10 de la LOGJCC: "*Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte*".

CASO Nro. 0838-16-EP

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

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



Sentencia No. 1087-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 1087-17-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 Sebastián Gómez Ruiz, en calidad de procurador judicial de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR, contra la sentencia de 23 de marzo de 2017 y el auto de aclaración de 7 de abril de 2017, dictados por Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio laboral N°. 17731-2016-1952. 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 señor Lucio Adalberto Cando Jumbo presentó una demanda laboral en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR (“**PETROECUADOR**”) y la Procuraduría General del Estado (“**Procuraduría**” o “**PGE**”), en la que solicitó que se deseche el visto bueno dictado por la Inspectoría Provincial del Trabajo de Loja.¹ El proceso fue signado con el N°. 11331-2015-00183 y el conocimiento de la causa correspondió a la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Catamayo, provincia de Loja (“**Unidad Multicompetente**”).
2. Mediante sentencia de 16 de marzo de 2016, el juez de la Unidad Multicompetente rechazó la demanda y admitió la excepción de improcedencia de la acción². El 21 y

¹ La demanda se presentó el 7 de mayo de 2015 y en ella, el actor expuso que laboró en PETROECUADOR desde abril de 2010 hasta enero de 2015 como técnico de operaciones de depósito con una remuneración de USD 1 789, 78. El actor alegó la prescripción del visto bueno, en virtud de que transcurrió más de un mes entre la fecha de la falta que se le imputó, la cual fue de conocimiento de su empleador el 13 de octubre de 2014, hasta la presentación de la solicitud de visto bueno, el 9 de diciembre de 2014. Requirió que se acepte su demanda, se deseche el visto bueno, se condene a PETROECUADOR al pago de USD 120 000,00 como indemnización por despido intempestivo, contemplado en la cláusula 12 del sexto contrato colectivo de trabajo, por indemnización bajo el artículo 188 del Código de Trabajo y por bonificación por desahucio. Fs. 380 a 388, expediente Juzgado Único Multicompetente Primero Civil del cantón Catamayo.

² El juez de la Unidad Multicompetente estimó que la entidad demandada justificó documentalmente las faltas del actor por lo que la acción devino en improcedente.

29 de marzo de 2016, el señor Lucio Adalberto Cando Jumbo y PETROECUADOR interpusieron recurso de apelación, respectivamente.

3. La Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja desestimó los recursos mediante sentencia de 22 de julio de 2016.
4. En contra de dicha decisión, el actor interpuso recurso de casación el 29 de julio de 2016, y la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala**”), mediante sentencia de 23 de marzo de 2017, resolvió casar la decisión subida en grado, aceptó la impugnación a la resolución del visto bueno y ordenó el pago de USD 10 738,66 a favor del trabajador. El mismo día, PETROECUADOR interpuso los recursos de aclaración y ampliación, mismos que fueron desechados por improcedentes el 7 de abril de 2017.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 3 de mayo de 2017, el señor Sebastián Gómez Ruiz, en calidad de procurador judicial del gerente general subrogante y representante legal de PETROECUADOR (“**entidad accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 23 de marzo de 2017 y el auto de 7 de abril de 2017 (“**decisiones impugnadas**”). Esta acción fue admitida el 2 de octubre 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 20 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

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. La entidad accionante alega que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía a la

motivación, contenidos en los artículos 82 y 76, numeral 7, letra l) de la CRE, respectivamente.

10. Considera que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, pues no se consideró *“el artículo 45 del Reglamento Interno y tampoco el segundo inciso de la Resolución de la Corte Suprema de Justicia, publicada en el Registro Oficial No. 365, de 21 de julio de 1998”*. Asimismo, manifiesta que la Sala no analizó los informes justificativos, ni el memorando N°. 03540-ADT-GTH-2014. En consecuencia, a su criterio, la sentencia carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.
11. Asevera que la Sala *“arbitrariamente decide pronunciarse y basar todo el análisis y motivación únicamente en lo manifestado por el actor (...)”*, pese a que éste incurrió en faltas graves, lo que ocasionó la acción de visto bueno.
12. En lo referente a la vulneración a la seguridad jurídica, considera que *“la transgresión de la garantía de obtener de la autoridad pública resoluciones motivadas, conlleva a la violación del derecho a la seguridad jurídica”*.
13. Por los argumentos expuestos, la entidad accionante solicita que se revoque las decisiones impugnadas y se ordene que *“se revea el proceso”* para que se *“ratifique”* el fallo de segunda instancia.

3.2. De la parte accionada

14. 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 20 de abril de 2021.

IV. Análisis

15. 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.
16. En lo referente a las alegaciones de la entidad accionante, si bien enuncia la vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía a la motivación y a la seguridad jurídica, sus argumentos se limitan a cuestionar la apreciación de la prueba por parte de la Sala y la correcta aplicación de la ley, párrafos 10 y 11 *supra*.
17. Sobre los argumentos indicados, la Corte Constitucional enfatiza que no le compete analizar lo correcto o incorrecto de la decisión judicial impugnada en su apreciación de los hechos, la prueba o la normativa a aplicar, puesto que esto escapa del ámbito

material de la garantía que nos ocupa.³ Por lo expuesto, esta Corte no se pronunciará sobre estos argumentos.

18. Cabe advertir que si bien la entidad accionante enuncia dos providencias que habrían vulnerado dos derechos, los únicos argumentos que existen en la demanda, se limitan a impugnar el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación de la sentencia de 23 de marzo de 2017. En virtud de lo cual, el análisis del caso *sub judice* se circunscribirá a dicha decisión y derecho.

4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación

19. En el presente caso, la entidad accionante considera que se vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación porque la sentencia impugnada carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.
20. 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 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

21. Así, la Corte debe analizar si la Sala, en la sentencia impugnada, cumplió, al menos con los siguientes elementos establecidos en la norma constitucional: i) enunció las normas o principios jurídicos sobre los que se fundó; y, ii) explicó la pertinencia de su aplicación.⁴
22. De una revisión integral de la sentencia, se observa que la misma contiene los antecedentes del proceso, su relación con la causa, los actos de sustanciación del recurso de casación y los cargos admitidos en contra de la sentencia impugnada en su sección primera.⁵
23. Los cargos de casación fueron los siguientes:

Los cargos admitidos en contra de la sentencia se encuentran fundamentados en las causales primera, tercera y quinta del art. 3 de la Ley de Casación (...), por infracción de las siguientes normas de derecho: arts. 1, 11 numerales 4, 5, 8 inciso 2 y 9, 33, 76.7.1), 169, 325, 326 numerales 2 y 3, 424 y 426 de la Constitución de la República (en adelante CRE); Resolución de la Corte Suprema de Justicia de fecha 1 de julio de 1988, publicada en el R.O. 365 el 21 de julio de 1988; arts. 4, 5, 6, 7, 36, 185, 188 y 636.b) del Código del Trabajo (en adelante CT); cláusula 12 del Sexto Contrato Colectivo de

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 1162-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 61 y N°. 432-16-EP/20 de 2 de diciembre de 2020, párr. 23.

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

⁵ Fs. 9, expediente Corte Nacional de Justicia Sala de lo Laboral.

*Trabajo; arts. 10 y 2393 del Código Civil (en adelante CC); arts. 113, 114, 115, 116 y 273 del Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC); y, arts. 4, 5 y 23 del Código Orgánico de Función-Judicial (en adelante COFJ)*⁶.

- 24.** Tras ello, la Sala planteó la resolución de dos problemas jurídicos: (i) verificar si la sentencia adolece de falta motivación; y, (ii) determinar “*si se ha producido o no el supuesto vicio de falta de aplicación del art. 636.b) CT, toda vez que como señala quien recurre, el visto bueno interpuesto se encontraba prescrito*”⁷. Así, describió sus consideraciones para resolver, tomando en cuenta los fundamentos del recurso de casación⁸ y de las causales⁹.
- 25.** Posteriormente, en cuanto al análisis del recurso planteado, la sentencia analizó la infracción del artículo 636, letra b del Código del Trabajo y de la Resolución de la Corte Suprema de Justicia de 1 de julio de 1998¹⁰. Después de estudiar la sentencia de segunda instancia, la Sala estimó que se infringieron los artículos referidos, ya que:

(...) se notificó al Gerente General un mes y ocho días después del incidente, tiempo que para este Tribunal no es razonable, toda vez que como ha quedado transcrito, las distintas intendencias, direcciones y gerencias, tenían conocimiento de lo sucedido el mismo día del hecho generador, esto es 13.10.2014, sin existir circunstancia alguna que justifique la demora, a no ser los errores anotados en los que se encuentran incursos los mencionados funcionarios a los que se refiere la sentencia, y que en este caso han sido determinantes para la falta de notificación oportuna al Gerente General.

- 26.** La Sala concluyó que el visto bueno se encontraba prescrito y, al amparo de los siguientes artículos, determinó la liquidación del actor: el artículo 18 de la Ley

⁶ Fs. 9, expediente Corte Nacional de Justicia Sala de lo Laboral.

⁷ Fs. 10, expediente Corte Nacional de Justicia Sala de lo Laboral.

⁸ La Sala estimó que el recurrente impugnó la sentencia dictada por el tribunal de apelación, fundamentando su recurso en las causales primera, tercera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación. Después de resumir las alegaciones del recurrente, la Sala concluyó que, en lo referente a la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, no verificó falta de motivación de conformidad con el artículo 76, número 7, letra l de la CRE. Por consiguiente, la Sala estableció que: “*si el recurrente se encontraba en desacuerdo con la aplicación o falta de aplicación de una norma, o con la valoración de los hechos (...) dicha inconformidad no podría ser traída por la causal quinta ya que esta únicamente procede cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Constitución o la ley (motivación) o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles (...) por lo señalado, al no haberse demostrado que la sentencia adolezca de falta de motivación no procede el cargo*”. Fs. 11, expediente Corte Nacional de Justicia Sala de lo Laboral.

⁹ Con respecto a las causales primera y tercera, la Sala determinó que no se han individualizado ya que “*en ambas se alega el mismo yerro, esto es, la infracción del art. 636.b) CT y de la Resolución de la Corte Suprema de Justicia, de 1 de julio de 1988, publicada en el RO. 365 de fecha 21 de julio de 1988 (...) No obstante lo señalado, para precautar el derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que el recurso ha sido admitido a trámite, acatando lo resuelto por la Corte Constitucional en reiterados fallos, a pesar de la deficiencia anotada, procedemos a analizar el asunto de fondo que plantea el recurrente (infracción del art. 636.b) CT y de la Resolución de la Corte Suprema de Justicia de fecha 1 de julio de 1998 publicada en el RO. 365 de fecha 21 de julio de 1998), obviando o salvando las omisiones formales anotadas*”. Fs. 12, expediente Corte Nacional de Justicia Sala de lo Laboral.

¹⁰ Publicada en el Registro Oficial 365 de fecha 21 de julio de 1998.

Orgánica de Empresas Públicas; artículo 326, numeral 16 de la CRE; y, artículos 188 y 185 del Código de Trabajo. De esta forma, casó la sentencia, aceptó la impugnación a la resolución del visto bueno y ordenó el pago de USD 10 738,66 a favor del actor.

27. La Corte Constitucional verifica que la Sala enunció las normas o principios jurídicos sobre los que se fundó la decisión, y explicó la pertinencia de su aplicación, como se desprende de los párrafos previos. Por consiguiente, se descarta la existencia de una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía a la motivación.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional, el Pleno de esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1087-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.15
11:53:37 -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 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1087-17-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Sentencia No. 1216-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 1216-17-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 Enrique Vásquez Palacios, en contra del auto de 5 de marzo de 2013 dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N°. 17741-2015-1561. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 5 de febrero de 2010, los señores Patricio Fabián Ayala Zarate, Jacqueline Magdalena Ruiz Caranqui y José Enrique Vásquez Palacios, presentaron una acción de plena jurisdicción o subjetiva, contra el Alcalde, el Administrador General, el Director Metropolitano de Recursos Humanos y el Procurador Síndico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (“**MDMQ**”), a través de la cual impugnaron los actos administrativos contenidos en las acciones de personal N°. 26-88, 26-90 y 26-92, de 29 de septiembre de 2009.¹ El proceso fue signado con el N°. 17811-2013-7096.
2. Mediante sentencia de 8 de octubre de 2015, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, provincia de Pichincha, resolvió **(i)** aceptar parcialmente la demanda formulada por los accionantes; **(ii)** declarar ilegales los actos administrativos impugnados, sin lugar al pago de remuneraciones durante el tiempo en que estuvieron fuera de ellos; y, **(iii)** disponer que, en el término de 5 días, el MDMQ reintegre a los accionantes al cargo de “Servidor Municipal 1”.
3. Inconforme con la decisión, el señor José Enrique Vásquez Palacios y el MDMQ interpusieron recurso de casación, cada uno por su parte.²
4. En auto de 18 de abril de 2017, el conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuer**”), resolvió inadmitir a

¹ En las acciones de personal referidas se dieron por terminados los nombramientos provisionales de los demandantes.

² El proceso fue signado con el N°. 17741-2015-1561.

trámite los recursos interpuestos “*por no cumplirse los requisitos contemplados en el artículo 6 de la Ley de Casación*”.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 22 de mayo de 2017, el señor José Enrique Vásquez Palacios (“**accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de inadmisión del recurso de casación de 18 de abril de 2017 (“**auto impugnado**”). Esta acción fue admitida el 12 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 4 de marzo de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. El accionante alegó que se vulneraron sus derechos constitucionales a la igualdad formal, material y no discriminación; a la tutela judicial efectiva; debido proceso en las garantías a cumplir las normas y derechos de las partes, a la defensa, y a la motivación; y, a la seguridad jurídica.
10. Sostiene que el conjuez vulneró su derecho a la igualdad material y no discriminación, al no aplicar el principio “*restitutio ad integrum*” puesto que “*un alto porcentaje de accionantes connotados por los mismos casos si fueron beneficiados adicional con el pago de haberes y demás beneficios de ley*”.
11. Arguye que el derecho a la seguridad jurídica se vulneró cuando se inadmitió el recurso de casación, pues el conjuez no aplicó “*precedentes jurisprudenciales expedidos por el entonces Tribunal Constitucional, por la denominada Corte Constitucional para el período de Transición y primera Corte Constitucional*”.
12. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, considera que en el auto de inadmisión no se encuentran las normas o principios en que se funda y no

se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Adicionalmente, asevera que el conjuez vulneró la garantía a la defensa, producto de la falta de motivación de la decisión impugnada.

13. Bajo esta consideración, solicitó: (i) que se acepte su acción extraordinaria de protección; (ii) que se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados; y, (iii) que se revoque el auto impugnado y se sortee el conocimiento del recurso a otros jueces de la Sala.
14. En escrito de 11 de marzo de 2021, el accionante expuso un recuento de los antecedentes procesales que dieron origen a la causa y esgrimió argumentos sobre la presunta vulneración de sus derechos constitucionales.

3.2. De la parte accionada

15. A pesar de que mediante providencia de 4 de marzo de 2021 se corrió traslado de la demanda al conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se deja constancia que hasta el momento no han dado respuesta de ello.

IV. Análisis

16. En cuanto a las alegaciones de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía a cumplir las normas y derechos de las partes, se observa que si bien el accionante los alegó como aparentemente violados, no existe ninguna argumentación sobre los mismos, por lo que esta Corte se abstiene de pronunciarse al respecto³.
17. En referencia al derecho a la igualdad formal material y no discriminación, esta Corte ha sido clara en indicar que *“los jueces están facultados a resolver de forma distinta en sus sentencias sobre la base de las pruebas presentadas y los alegatos de las partes procesales en cada caso concreto”*⁴. Por lo que, al no proveer el accionante información acerca del presunto trato diferenciado, no corresponde a este Organismo entrar a conocer dicha alegación.
18. Por otra parte, el accionante indica que se vulneró la seguridad jurídica porque se habrían incumplido sentencias emitidas por esta Corte. En cuanto a ello, la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que, al alegar el incumplimiento de precedentes constitucionales, se debe expresar la regla y cómo la inobservancia de la misma es aplicable al caso⁵; situación que no se observa en el presente caso.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 999-12-EP/ 19, 26 de noviembre de 2019, párr. 35. “[...] si dictan resoluciones distintas en controversias similares, los jueces deben proveer una respuesta motivada a las pretensiones del accionante en el caso concreto, según las particularidades del caso”.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1943-15-EP/20 de 13 de enero de 2021, párrs. 42 y 43.

19. Se observa que el accionante pretende que esta Corte se pronuncie sobre el pago de remuneraciones dejadas de percibir, lo cual escapa del ámbito material de la acción extraordinaria de protección, al tratarse de un aspecto del fondo del caso. Si bien la Corte Constitucional tiene la facultad, excepcional y de oficio, para conocer el mérito de los procesos de garantías jurisdiccionales, en el presente caso nos encontramos ante un proceso de plena jurisdicción o subjetiva, del que no procede tal análisis.⁶ Por consiguiente, no es pertinente realizar consideraciones adicionales al respecto.
20. Finalmente, el accionante alegó que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía a la defensa, como efecto de la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación. Esta Corte ha indicado que la vulneración de un derecho, no conlleva automáticamente la transgresión de otro⁷. De tal modo, el análisis se circunscribirá, únicamente, a verificar si la autoridad demandada afectó el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación.

4.1. Respeto al derecho al debido proceso en la garantía a la motivación

21. La letra l), número 7 del artículo 76 de la CRE, reconoce que la garantía a la motivación implica que:

[...] l) Las resoluciones de los poderes públicos [...] (enuncien) las normas o principios jurídicos en que se funda (la decisión) [...] y (expliquen) la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

22. Esta Corte ha señalado que esta garantía no establece modelos, ni exige altos estándares de argumentación jurídica.⁸ Por el contrario, requiere que los jueces ordinarios cumplan, entre otros, con: (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; y, (ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.⁹
23. Respecto al primer parámetro, se observa que el auto consta de ocho considerandos, en los que el conjuez:

23.1 Primero: establece la competencia del conjuez y se refiere a la disposición reformativa del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”), al artículo 201 número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) y al artículo 2 de la resolución N°. 006-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia de 25 de mayo de 2015;

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 169-13-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 30.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 44.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

- 23.2** Segundo, tercero y cuarto: analiza la procedencia del recurso de casación, la legitimación de las partes recurrentes y la oportunidad de la presentación del mismo, haciendo referencia a los artículos 2, 4 y 5 de la Ley de Casación;
- 23.3** Quinto: analiza el derecho a recurrir y señala los artículos 76 número 7, letra m) de la CRE; 8 número 2, letra h) de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y, 6 y 7 de la Ley de Casación;
- 23.4** Sexto y séptimo: refiere a las normas que las partes recurrentes consideran infringidas por la decisión del juez *a quo*, las causales en las que fundaron y analiza la fundamentación del recurso; y,
- 23.5** Octavo: inadmite a trámite los recursos de casación, por no cumplir los requisitos contemplados en el artículo 6 de la Ley de Casación.
- 24.** En cuanto a las alegaciones del accionante, el congreso consideró que el recurrente señaló que se infringieron los siguientes precedentes jurisprudenciales:
- 24.1** Gaceta Constitucional N°. 001, Segundo Suplemento Registro Oficial N°. 531 de 29 de diciembre de 2010;
- 24.2** La aclaratoria a la sentencia N°. 0425-08-RA, de 11 de noviembre de 2009;
- 24.3** La sentencia constitucional de la acción por incumplimiento de sentencia N°. 0004-09-SIC-CC, Registro Oficial N°. 651 de 07 de agosto de 2009; la aclaratoria de la sentencia N°. 0796-2006-RA, de 28 de abril de 2008; y,
- 24.4** La sentencia N°. 015-10-SIS-CC, Registro Oficial N°. 304 de 20 de octubre de 2010 y fundó su recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.
- 25.** Al respecto, el congreso inadmitió a trámite el recurso de casación e indicó:
- en cuanto a la falta de aplicación de los precedentes jurisprudenciales, es necesario enfatizar que no se señala que la referida violación haya sido determinante de la parte dispositiva de la sentencia, como tampoco se justifica la calidad de obligatoriedad del precedente y su vinculante aplicación; es decir, no se precisa que dichos fallos sean de triple reiteración conforme a lo establecido en la ley de la materia, es más, los fallos que se enuncian no comportan análisis alguno sin que exista mayor trascendencia en materia casacional; "cuando alega que existe falta de aplicación de los precedentes jurisprudenciales debe precisarse que dichos fallos sean de triple reiteración, su obligatoriedad y vinculación en la interpretación y aplicación de las leyes".*
- 26.** De la cita referida *ut supra*, se observa que el congreso analizó el yerro de falta de aplicación de los precedentes jurisprudenciales, lo cual fue solicitado por el recurrente.

27. De la revisión del auto impugnado, se evidencia que el conjuerz enunció las normas jurídicas aplicadas, explicó la pertinencia de su aplicación y analizó la debida relación entre éstas y los hechos planteados.
28. Por ende, el auto de 18 de abril de 2017, expedido por el conjuerz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, cumplió con los requisitos mínimos establecidos en la letra l), numeral 7 del artículo 76 de la CRE para la motivación de las decisiones de los poderes públicos.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1216-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.06.15 11:53:14 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla 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 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 1216-17-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Sentencia No. 1420-15-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 1420-15-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia expedida por la Corte Provincial de Justicia del Guayas (en una acción de protección), en la que se aceptó parcialmente la demanda presentada por una empresa importadora de productos cosméticos.

I. Antecedentes procesales

1. El 18 de julio de 2014, José Ángel Morales Torres, representante legal de Diarjo S.A., presentó acción de protección en contra de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (“ARCSA”). En su demanda, señaló que para importar determinados productos de aseo personal, se le exigió el “*permiso del fabricante del producto*” pese a tener el registro sanitario de Food and Drug Administration (“FDA”), solicitó que se homologue la libre venta de productos que fueron examinados en el país de origen y que se expidan los registros sanitarios a 64 productos cosméticos.¹

2. El 7 de noviembre de 2014, la Unidad Judicial Penal Norte 2, con sede en el cantón Guayaquil, aceptó parcialmente la demanda, ordenó que se emitan las notificaciones sanitarias obligatorias (“NSO”) únicamente de los productos registrados en ARCSA,² que se notifiquen al Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador para permitir la libre importación y que se considere a las NSO “*como documentos de control previo válidos para su comercialización en el país*”. Además, dispuso al ARCSA realizar “*las pruebas técnicas y exámenes necesarios de manera aleatoria a dichos productos para garantizar que se traten de los mismos productos que no ponen en riesgo la salud de los*

¹ Acción de Protección No. 09286-2014-12803. El actor señaló que en la ventanilla única del ARCSA no se puede ingresar una solicitud de importación si no se acompaña el “*permiso del fabricante*”, según el actor esto propende al monopolio de grandes importadores y se “*crea un obstáculo para el comercio y el desarrollo de las actividades mercantiles*”.

² Unidad Judicial Penal Norte 2 de Guayaquil, sentencia, considerando cuarto. Los productos que pueden ser homologados y se encuentran registrados con la NSO, porque tienen el mismo origen y cuentan con la aceptación de la FDA, son: “*1.- JOHNSON BABY TALCO. 2.- OLD SPICE FIJI. 3.- PANTENE PRO-V LISO SMOTH. 4.- SWEET HONESTY DESODORANTE. 5.- WILD COUNTRY DESODORANTE. 6.- BLACK SUEDE (DESODORANTE). 7.- FARAWAY PERFUN SPRAY. 8.- IMARI DESODORANTE*” (énfasis en el original).

consumidores”. La Procuraduría General del Estado (“PGE”) y ARCSA interpusieron recursos de apelación.

3. El 30 de marzo de 2015, la Sala Especializada de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“la Corte Provincial”) rechazó los recursos de apelación. En consecuencia, confirmó la sentencia de primera instancia, dispuso a la ARCSA que emita la NSO, los registros sanitarios y el certificado de libre venta de los productos, y que se habilite al actor a importarlos y nacionalizarlos en el país.³

4. El 22 de abril de 2015, Tatiana Sampedro Alomoto, directora de asesoría jurídica de ARCSA (“la accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 30 de marzo de 2015. El 2 de febrero de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional la admitió a trámite.

5. El 21 de abril de 2016, Roxana Silva, ex jueza constitucional, avocó conocimiento del caso, solicitó el informe motivado a los jueces de la Corte Provincial y convocó a audiencia pública.

6. El 3 de mayo de 2016 tuvo lugar la audiencia pública, a la que comparecieron los representantes de la accionante y el representante legal de Diarjo S.A. El 12 de mayo de 2016, la Corte Provincial remitió el informe solicitado.

7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó la causa al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 13 de abril de 2021.

II. Competencia de la Corte Constitucional

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

III. Argumentos y pretensión

9. La accionante alega que la decisión judicial impugnada, dictada el 30 de marzo de 2015, vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.⁵ Como pretensión solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada.

10. Como fundamento de su demanda, señala que la sentencia “*carece de motivación legal alguna*”, que las autoridades judiciales que conocieron el caso “*se están atribuyendo competencias, que corresponden directamente, a las autoridades de la Administración Pública y de la Unidad Judicial del Tribunal Contencioso*”

³ La apelación fue signada con el No. 09141-2015-0025.

⁴ Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58 y siguientes.

⁵ Constitución, artículos 75, 76.7.1. y 82.

Administrativo”, y que “no se ha analizado los hechos previos, ni se ha enunciado las normas legales y principios jurídicos aplicables al caso”.⁶

11. Sobre la seguridad jurídica, expresa *“la norma que se debió tomar en cuenta al resolver la presente causa, es la contenida en la Decisión de la Comunidad Andina de Naciones [CAN] No. 516, publicada en el Registro Oficial No. 603, de 24 de junio de 2002, respecto a la Armonización de Legislaciones en materia de Productos Cosméticos”.⁷*

12. Con relación a la tutela efectiva, la accionante expresa que *“se ha desnaturalizado la acción de protección”* porque *“no existe acto u omisión violatorio de derechos constitucionales”*, refiriéndose al requisito de inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz, señala que *“los jueces... desconocieron una norma legal plenamente vigente... y así procedieron con la tramitación de la causa y la resolvieron”.⁸*

13. En su contestación, los jueces de la Corte Provincial señalan que la sentencia *“analizó los requisitos de procedencia [y] consideró como violación de un derecho constitucional, hechos o circunstancia que derivaron en la declaratoria de procedencia de la acción de protección”*, y que han analizado *“los recaudos procesales en asocio con disposiciones constitucionales, legales y resoluciones de la Corte Constitucional, fundamentando nuestra resolución de conformidad con la Constitución y la Ley...”.⁹*

IV. Análisis del caso

14. 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

15. La Corte Constitucional ha señalado que existe una argumentación completa cuando se presentan, mínimamente, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹¹ De la lectura de la demanda se observa que la presunta violación de la tutela efectiva, se ha argumentado a partir de la garantía de la motivación,¹² por lo que, con

⁶ Demanda de acción extraordinaria de protección.

⁷ Demanda de acción extraordinaria de protección.

⁸ Representantes de la accionada, audiencia de 3 de mayo de 2016.

⁹ Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala Especializada de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, Oficio S/N, de 12 de mayo de 2016, Informe de causa.

¹⁰ Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58.

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

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 122. Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma.

base a los demás argumentos, corresponde direccionar el análisis a esta garantía del debido proceso, así como a la seguridad jurídica.

16. 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”*. Los jueces, entre otros elementos, deben i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, y iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos.¹³

17. La sentencia del 30 de marzo de 2015, con relación a los elementos de la motivación:

- (1) Citó la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) que establecen los requisitos de procedencia de la acción de protección, así como normas y jurisprudencia constitucionales relacionadas con el derecho a la igualdad y la Decisión No. 516 de la CAN.¹⁴
- (2) Expuso que la acción de protección no es de carácter residual y que era procedente en el caso.¹⁵ Explicó que existió un trato desigual, porque se restringió la homologación de ciertos productos que son aptos para la comercialización en el país.¹⁶
- (3) Verificó que existió vulneración del derecho a la igualdad, cuando La Corte Provincial entendió que, *“al haberse probado que la Demandada, ha violado el derecho a la igualdad al negarse a la homologación de los Registros Sanitarios de los productos solicitados en la demanda y que son de libre venta en el Ecuador por haber sido concedidos por la FDA”*.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 382-13-EP/20, párrafo 23, y Sentencia No. 1728-12-EP/19, párrafo 36.

¹⁴ Constitución, artículos 88 (acción de protección), 11.2 (principio de igualdad). Corte Constitucional, sentencia No. 045-11-SEP-CC (derecho de igualdad). LOGJCC, artículo 40.3 (Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado). CAN, decisión 516 (Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias).

¹⁵ Los jueces estimaron que el *“requisito para la procedencia de la acción de protección la inexistencia de 'otro mecanismo de defensa judicial' (...) ha convertido a la acción de protección en una acción de carácter residual, desnaturalizando el carácter de preferente y sumario para la protección de derechos que le otorga la Constitución (...) la norma infraconstitucional (artículo 40 numeral 3 LOGJCC) se halla en plena vigencia y forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, es evidente que contraría el principio contenido en el artículo 11 numeral 4 de la Constitución”*, seguidamente agregaron que *“lo que debe quedar claro es que tratándose de actos u omisiones a los que se impute vulneración de derechos constitucionales, la vía contencioso administrativa, así como las demás vías previstas en la jurisdicción ordinaria (que constituirían otros 'mecanismos de defensa judicial'), devienen en ineficaces...”*.

¹⁶ La Corte Provincial, sobre la lista de productos acogidos por el juez de primer nivel, determinó que *“tienen el mismo origen y cuentan con la aceptación de la FDA, por lo que son aptos para su comercialización, que cuenta con registro sanitario en el Ecuador, y los mismos se hallan publicados en la página web de la misma demandada”*.

(4) Concluyó que la demanda era procedente, confirmó la sentencia de primer nivel y dispuso medidas de reparación.¹⁷

18. La Corte Provincial, en el marco de sus facultades y competencias, citó la normativa constitucional, legal y reglas jurisprudenciales, explicó la pertinencia de su aplicación para resolver los recursos de apelación y analizó la vulneración de derechos alegada. Por consiguiente, la sentencia no vulneró la garantía a la motivación.

19. La Constitución determina 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*”.¹⁸ La Corte debe verificar que la inobservancia de normas no acarree violación de derechos constitucionales.

20. La accionante alegó la inobservancia de la Decisión No. 516 de la CAN, este argumento está relacionado con la aplicación de una norma en abstracto. Sin embargo, conforme se determinó en líneas anteriores, la sentencia impugnada resolvió la causa, entre otras razones, conforme dicha norma.¹⁹

21. A este organismo no le corresponde, como si fuere un tribunal de instancia, revisar lo correcto o incorrecto de las normas aplicadas, en consecuencia no se vulneró la seguridad jurídica.

V. Decisión

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

1. Desestimar la 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: 2021.06.21 09:35:52 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

¹⁷ Los jueces provinciales dispusieron que “*en el plazo de 72 horas emita la [NSO] inscribiendo al margen de las mismas que han sido obtenidas por homologación, posteriormente y de manera inmediata deberá expedir los Registros Sanitarios y el Certificado de Libre Venta de los de los productos que se detallan ...luego de este procedimiento crearán los medios técnicos adecuados para la generación de los códigos informáticos y claves para su uso en el sistema Ecuapas a fin de que el Actor quede en libertad de importarlos y nacionalizarlos en el país*”.

¹⁸ Constitución, artículo 82.

¹⁹ Ver párrafo 17.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1420-15-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2469-16-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 2469-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra un auto de inadmisión de un recurso de casación y el auto que niega la solicitud de aclaración y ampliación, ambos expedidos por la Corte Nacional de Justicia (en un juicio laboral), en el que se alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 11 de abril de 2014, Luis Robles Segura presentó una demanda por el pago de haberes e indemnizaciones laborales contra Luis Vargas Hinostroza y Flor María Rivadeneira Jácome.¹
2. El 17 de agosto de 2015, la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del Cantón Quito, Provincia de Pichincha (“jueza de primera instancia”), aceptó parcialmente la demanda². Luis Vargas Hinostroza apeló.
3. El 30 de septiembre de 2015, la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“jueces de segunda instancia”) aceptó parcialmente la apelación y ordenó a los accionantes el pago de \$1090,06 a favor de Luis Robles Segura. Luis Vargas Hinostroza y Flor de María Jácome solicitaron aclaración y ampliación. El 12 de

¹ En la demanda señaló que “*ha prestado sus servicios en la Notaría Séptima del Cantón Quito [fue] encargado del Archivo y posteriormente de AMANUENSE, lo único que variaba... era el contrato que primeramente fue verbal... luego un contrato civil... para finalmente hacerle firmar un contrato de trabajo el 17 de Octubre del 2002, y afiliándole recién al IESS... como si todo el tiempo desde el 31 de Octubre del 2002 no habría existido relación alguna de trabajo*” (énfasis en el original). Se determinó la cuantía en \$70.000. Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha, proceso signado con el No. 17371-2014-1552.

² La jueza de primera instancia negó el pago de utilidades por cuanto “*de la revisión de los documentos remitidos por el [SRI] por los ejercicios fiscales 2007-2013, no se desprende que el demandado haya declarado utilidad alguna*”, y negó el pago de la diferencia salarial por falta de prueba alguna. Además, ordenó que el accionado pague al actor \$188,30 por el derecho que le corresponde a la parte proporcional del décimo cuarto sueldo del período de agosto-diciembre de 2013 (\$132,50), y el décimo tercer sueldo del período de diciembre de 2013 (\$55,80).

octubre de 2015, los jueces de segunda instancia negaron la aclaración y ampliación³. Los accionantes interpusieron recurso de casación.

4. El 28 de junio de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“conjuez nacional”) inadmitió el recurso de casación interpuesto⁴. Solicitaron aclaración y ampliación; y, el 11 de octubre de 2016, se negó la aclaración y ampliación⁵.

5. El 7 de noviembre de 2016, Luis Vargas Hinostriza (“el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 28 de junio de 2016 y 11 de octubre de 2016 emitidos por el conjuez nacional.

6. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 22 de abril de 2021 y solicitó el informe al conjuez nacional.

II. Competencia de la Corte Constitucional

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

III. Autos impugnados, pretensión y argumentos

9. Los autos que impugna el accionante son: i) el auto de 28 de junio de 2016 emitido por el conjuez nacional que inadmitió el recurso de casación interpuesto por el accionante por “*no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación*”⁷. ii) El auto de 11 de octubre de 2016 emitido por el mismo conjuez quien rechazó la aclaración y ampliación solicitada por el accionante porque a su criterio “*la resolución emitida no contiene aspectos oscuros que ameriten una aclaración... y resuelve todos los puntos de obligatorio pronunciamiento...*”⁸.

³ Los jueces de segunda instancia señalaron que la sentencia dictada “*resuelve todos los puntos que han sido materia de la litis*”.

⁴ Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, proceso signado con el No. 17731-2015-2431.

⁵ El conjuez señaló que “*la resolución emitida no contiene aspectos oscuros que ameriten una aclaración en los términos en los que ha sido expresada y resuelve todos los puntos de obligatorio pronunciamiento acorde con el mandato de los artículos 4, 5 y 6 de la Ley de Casación, para su admisión, por lo que nada hay que ampliar; ya que el pronunciamiento ha sido totalmente claro y completo*”.

⁶ Artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, y artículo 58 y siguientes de la LOGJCC.

⁷ Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, fs. 6v.

⁸ Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, fs. 10.

10. El accionante alega que los autos impugnados vulneran sus derechos a la tutela efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica.⁹ Solicita se declare su vulneración y se disponga la reparación correspondiente.

11. Indica que *“el momento procesal de calificación de admisibilidad de un recurso propuesto, tiene que tener (sic) como referencia el marco formal de cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley de la materia, sin que sea de incumbencia de los Conjuces y Conjuetas incurrir en juicios de valor sobre aspectos de fondo”*¹⁰. Arguye que la calificación de un recurso de casación *“debe circunscribirse exclusivamente a determinar si en éste se cumple o no se cumple con la determinación de los requisitos establecidos de manera taxativa en los Art. 6 y 7 de la Ley de Casación”*¹¹. Concluye que *“el Conjuez Nacional Ponente rebasó el ámbito de su análisis y por tanto desnaturaliza la vigencia del recurso de casación...”*¹².

12. Hasta la presente fecha, el conjuez nacional no remitió el informe solicitado.

IV. Análisis del caso

13. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la tutela 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.¹³

14. Los argumentos del accionante solo se refieren al auto de inadmisión del recurso de casación. Por tanto, la Corte limitará su análisis sobre esta decisión. Además, la fundamentación de la demanda se centra, principalmente, en recalcar que el conjuez nacional desnaturalizó la fase de admisibilidad del recurso de casación al pronunciarse sobre aspectos de fondo que no son de su competencia, lo cual, a su criterio, vulnera sus derechos constitucionales. En ese sentido, el argumento del accionante para justificar las violaciones a todos los derechos enunciados se centra en la seguridad jurídica. Con respecto a los otros derechos, el accionante no realiza un argumento claro que permita el análisis y el pronunciamiento de esos derechos¹⁴. Por lo tanto, la Corte considera suficiente analizar este derecho.

15. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la Constitución de la República establece que *“se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*¹⁵. La Corte ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas, brindar certeza, garantizar que las situaciones jurídicas no

⁹ Constitución, artículos 75, 76 (7 literal l) y 82 respectivamente.

¹⁰ Corte Constitucional, Caso No. 2469-16-EP, fs. 32v.

¹¹ Corte Constitucional, Caso No. 2469-16-EP, fs. 32v.

¹² Corte Constitucional, Caso No. 2469-16-EP, fs. 32.

¹³ Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58.

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

¹⁵ Constitución, artículo 82.

serán modificadas más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁶

16. A la Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a este derecho, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, ni determinar si el recurso de casación cumplía o no los requisitos para su admisión, sino que debe verificar que la inobservancia de normas no acarree violación de derechos constitucionales.¹⁷

17. La Corte ha establecido 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 implica *per se* la afectación de ningún derecho constitucional¹⁸, y ha señalado que en la fase de admisibilidad del recurso de casación corresponde el análisis del cargo del recurrente con la causal invocada; se verifica el cumplimiento de requisitos formales determinados en la ley¹⁹, y que, en la fase de fondo, se analiza el cargo con la sentencia impugnada.²⁰

18. Sobre el cumplimiento de los requisitos formales, de la revisión del auto impugnado²¹, el conjuer indica que la sentencia impugnada cumple con los requisitos para su procedencia²², el recurso fue interpuesto por quien considera haber recibido el agravio con el fallo dictado, la presentación fue oportuna, y ha sido fundamentada en la causal legal.²³

19. Con relación al análisis de las causales alegadas, menciona que, en lo referente a la causal primera, el casacionista manifiesta su inconformidad con los hechos declarados y con la valoración probatoria *“evidenciando que su fin último es que se realice una nueva valoración de la prueba incorporada en el proceso [y] el Juez de Casación establezca hechos diferentes a los ya corroborados... situación que no procede de*

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 2034-13-EP/19, párr. 22.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 838-14-EP/19.

¹⁹ Ley de Casación, artículo 6.- *“REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: 1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales; 2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido; 3. La determinación de las causales en que se funda; y, 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso”*; artículo 7.- *“CALIFICACIÓN.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias: 1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2; 2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y, 3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior. El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso”*.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1657-14-EP/20, párr. 29.

²¹ Corte Nacional de Justicia, proceso No. 17751-2017-0089, auto impugnado, considerandos primero al cuarto.

²² El conjuer señaló que la sentencia fue dictada dentro de un proceso de conocimiento.

²³ El recurso de casación interpuesto se fundamentó en las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación.

acuerdo a lo establecido en los artículos 15 y 16 de la ley de Casación... ”²⁴. Respecto a la causal tercera indica que el casacionista “no indica cuál es el yerro probatorio existente en la sentencia de Apelación”²⁵, y concluye con la inadmisión del recurso por “no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación”²⁶.

20. La Corte no evidencia una extralimitación en la actuación del conjuez durante la fase de admisión, pues fundamentó su decisión en atención a la Constitución y aplicó normas previas, claras y públicas. En una acción extraordinaria de protección no le corresponde determinar si un recurso de casación ha sido debidamente interpuesto o correctamente resuelto.²⁷ En ese sentido, la inconformidad con la decisión no puede ser confundida con una vulneración de derechos²⁸.

21. Por estas razones, el derecho a la seguridad jurídica no fue vulnerado.

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 juzgado de origen y archívese.

LUIS
HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.21
09:36:24 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

²⁴ Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, fs. 15.

²⁵ Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, fs. 15v.

²⁶ Ley de Casación.- Art. 6.- Requisitos Formales.- “En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso”.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2185-15-EP/20, párr. 25.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1649-13-EP/20, párr. 32.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 2469-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



SALA DE ADMISIÓN

RESUMEN CAUSA No. 24-21-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de veintiuno de junio del dos mil veintiuno y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción Pública de Inconstitucionalidad

LEGITIMADOS ACTIVOS: Luis Fernando Almeida Morán, asambleísta la provincia del Guayas

CORREOS ELECTRÓNICOS: juridicojorgsosa@hotmail.com, y jorgsosa@hotmail.com,

LEGITIMADOS PASIVOS:

Presidencia de la República, Asamblea Nacional, y Procuraduría General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos 32, 82, 358, 359, 424, 425, 426, 360 y 361 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1290 publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 788 de 13 de septiembre del 2012.

LO CERTIFICO.- Quito D.M., 7 de julio del 2021.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



ABG. JAQUELINE VARGAS CAMACHO
DIRECTORA - SUBROGANTE

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.