

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

COORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

71-19-IS/22 En el Caso No. 71-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia signada con el No. 71-9-IS	2
48-19-IS/22 En el Caso No. 48-19-IS Rechácese la acción de incumplimiento No. 48-19-IS	19
53-18-IN/22 En el Caso No. 53-18-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad	27
2919-17-EP/22 En el Caso No. 2919-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N° 2919-17-EP	39



Sentencia No. 71-19-IS/22
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 09 de noviembre de 2022

CASO No. 71-19-IS

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

SENTENCIA No. 71-19-IS/22

Tema: La Corte analiza un presunto conflicto de ejecución producto de una supuesta antinomia jurisdiccional suscitada entre: (i) las sentencias de acción extraordinaria de protección No. 0018-10-SEP-CC y No. 0019-10-SEP-CC, dictadas en el marco de procesos contencioso tributarios que legitimaron actas de determinación emitidas contra la empresa Naviera del Pacífico S.A.; y, (ii) la sentencia de acción extraordinaria de protección No. 224-15-SEP-CC, resuelta en el marco de un proceso de acción de protección que deslegitimó actas de determinación tributaria emitidas contra la misma empresa. Analizadas las decisiones judiciales, en su conjunto, se niega la acción al no verificarse una antinomia jurisdiccional que provoque un conflicto en su ejecución.

I. Antecedentes

Acción extraordinaria de protección No. 0342-09-EP (Sentencia No. 0018-10-SEP-CC)

1. El 19 de abril de 2004, Alfredo Escobar Rivadeneira, en calidad de representante legal de Naviera del Pacífico S.A. ("**Navipac**"), presentó una demanda de impugnación del acta de determinación tributaria No. 011-SRI-DRLS-2003-04 de 18 de marzo de 2004¹, emitida por el director regional del Servicio de Rentas Internas ("**SRI**") del Litoral Sur. El proceso fue signado con el No. 5373-3398-04².
2. El 17 de enero de 2008, el Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 2 con sede en Guayaquil ("**Tribunal de lo Fiscal**") determinó que Navipac realizaba una prestación de servicios al exterior que estaba sujeta al impuesto al valor agregado ("**IVA**") tarifa cero³; por lo que, declaró con lugar la demanda y rectificó el acta de determinación No. 011-SRI-DRLS-2003-04⁴.

¹ El acta de determinación estableció una diferencia de USD \$708.805,24 que Navipac debía pagar por concepto de impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2001.

² Inicialmente, el proceso fue identificado con el No. 5373-2004.

³ Se consideró que: "*en las facturas, registros y certificaciones [...] se observa que el combustible facturado con IVA tarifa cero corresponde a empresas del exterior, sin domicilio ni establecimiento permanente en el país; y, que los pagos de esas facturas con tarifa cero han sido realizados desde el exterior*".

⁴ Dejando sin efecto las glosas de los casilleros "*Compras de Productos Terminados*" e "*Impuesto al Valor Agregado de Otras Compras Diferentes a Combustibles*", rectificando la glosa del casillero "*Otros gastos*".

3. En contra de esta decisión, el SRI interpuso recurso de casación⁵. El 20 de abril de 2009, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de la Corte Nacional**”) resolvió casar la sentencia recurrida y reconocer la legitimidad del acta de determinación tributaria, en virtud de que “*la venta o provisión de combustibles es una transferencia y no un servicio*”⁶, por lo que Navipac “*se encontraba obligada a incluir el IVA en las transferencias de derivados*”.
4. El 26 de mayo de 2009, Ramón Espinel Febres Cordero, en calidad de representante legal de Navipac, presentó una acción extraordinaria de protección con solicitud de medidas cautelares en contra de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Nacional⁷. La causa fue signada con el No. 0342-09-EP⁸.
5. Mediante sentencia No. 0018-10-SEP-CC de 11 de mayo de 2010, la Corte Constitucional para el período de transición rechazó la acción extraordinaria de protección por improcedente, y dejó sin efecto la suspensión de la ejecución de la sentencia de 20 de abril de 2009, dispuesta mediante auto de admisión.
6. Respecto de esta decisión, Navipac solicitó aclaración y ampliación, recursos que fueron rechazados por improcedentes mediante auto de 09 de diciembre de 2010.

Acción extraordinaria de protección No. 0360-09-EP (Sentencia No. 0019-10-SEP-CC)

7. El 19 de abril de 2004, Alfredo Escobar Rivadeneira, en calidad de representante legal de Navipac, presentó una demanda de impugnación del acta de determinación tributaria No. 011-SRI-DRLS-2003-02 de 18 de marzo de 2004⁹, emitida por el director regional del SRI del Litoral Sur. El proceso fue signado con el No. 5372-3397-04¹⁰.

de Administración y Ventas’, a la suma de \$3.468,38 y, ratificando la glosa en el rubro ‘Retenciones en la Fuente’, por valor (sic) de \$1.335,66”.

⁵ En esta instancia, el proceso fue signado con el No. 49-2008.

⁶ Encontró que, si bien la Ley de Régimen Tributario Interno (“**LRTI**”) “*libera de IVA a las exportaciones, debe considerarse que estamos ante una transferencia y no frente a una prestación de servicios. Además, no se ha establecido en el caso presente que se hayan efectuado los trámites y requisitos necesarios para esa actividad*”.

⁷ Como medidas cautelares, solicitó “*la suspensión inmediata de la ejecución de la sentencia dictada*” por la Sala de la Corte Nacional, y “*la suspensión inmediata de cualquier orden de cobro y/o juicio coactivo que el [...] SRI, haya iniciado y/o pretenda iniciar en virtud de lo ilegal e indebidamente resuelto por la Sala [...] de la Corte Nacional*”.

⁸ El 16 de julio de 2009, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición admitió la demanda y aceptó la solicitud de medidas cautelares. En consecuencia, dispuso la suspensión de la ejecución de la sentencia de 20 de abril de 2009, “*y consecuentemente la orden de cobro o juicio coactivo que el Servicio de Rentas Internas haya iniciado por esta causa, hasta que la Corte Constitucional emita su sentencia en el presente caso*”.

⁹ El acta de determinación estableció una diferencia de USD \$1’057.809,74 que Navipac debía pagar por concepto de impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2000.

¹⁰ Inicialmente, el proceso fue identificado con el No. 5372-2004.

8. El 15 de enero de 2008, el Tribunal de lo Fiscal determinó que Navipac realizaba una prestación de servicios al exterior que estaba sujeta al IVA tarifa cero, declaró con lugar la demanda y dejó sin efecto el acta de determinación No. 011-SRI-DRLS-2003-02¹¹.
9. Contra esta sentencia, el SRI interpuso recurso de casación¹². El 20 de abril de 2009, la Sala de la Corte Nacional resolvió casar la sentencia recurrida y reconocer la legitimidad del acta de determinación tributaria, toda vez que “*la venta o provisión de combustibles es una transferencia y no un servicio*”¹³, por lo que Navipac “*se encontraba obligada a incluir el IVA en las transferencias de derivados*”.
10. El 01 de junio de 2009, Ramón Espinel Febres Cordero, en calidad de representante legal de Navipac, presentó una acción extraordinaria de protección con solicitud de medidas cautelares en contra de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Nacional¹⁴. La causa fue signada con el No. 0360-09-EP¹⁵.
11. Mediante sentencia No. 0019-10-SEP-CC de 11 de mayo de 2010, la Corte Constitucional para el período de transición negó la acción extraordinaria de protección presentada.
12. De esta sentencia, Navipac solicitó ampliación, misma que fue negada por improcedente en auto de 25 de noviembre de 2010.

Acción extraordinaria de protección No. 0804-11-EP (Sentencia No. 224-15-SEP-CC)

13. El 07 de enero de 2011, Nelly Hungría Plúas, en calidad de representante legal de Navipac¹⁶, presentó una acción de protección en contra del director general y el

¹¹ Entre otras consideraciones, el Tribunal de lo Fiscal determinó que, según la LRTI, “*es correcto que se haya contabilizado al costo el valor que corresponde al IVA no utilizado como crédito tributario, y que fue pagado en la compra de combustibles que se facturaron con IVA tarifa cero. Que al no ser deducible el crédito tributario en las declaraciones mensuales de IVA, se debe registrar en el costo del producto vendido, tal como la actora registra en su contabilidad lo que la administración tributaria no ha negado*”.

¹² En esta instancia, el proceso fue signado con el No. 50-2008.

¹³ Determinó que, si bien la LRTI “*libera de IVA a las exportaciones, debe considerarse que estamos ante una transferencia y no frente a una prestación de servicios. Además, no se ha establecido en el caso presente que se hayan efectuado los trámites y requisitos necesarios para esa actividad*”.

¹⁴ Como medidas cautelares, solicitó “*la suspensión inmediata de la ejecución de la sentencia dictada*” por la Sala de la Corte Nacional, y “*la suspensión inmediata de cualquier orden de cobro y/o juicio coactivo que el [...] SRI, haya iniciado y/o pretenda iniciar en virtud de lo ilegal e indebidamente resuelto por la Sala [...] de la Corte Nacional*”.

¹⁵ El 16 de julio de 2009, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición admitió la demanda y aceptó la solicitud de medidas cautelares. En consecuencia, dispuso la suspensión de la ejecución de la sentencia impugnada, “*y consecuentemente la orden de cobro o juicio coactivo que el Servicio de Rentas Internas haya iniciado por esta causa, hasta que la Corte Constitucional emita su sentencia en el presente caso*”.

¹⁶ Nelly Hungría Plúas compareció en representación de Liamega S.A., representante legal de Navipac.

director regional del Litoral Sur del SRI¹⁷. La causa fue signada con el No. 09285-2013-9766¹⁸.

14. El 14 de enero de 2011, el Juzgado Quinto de Tránsito del Guayas (“**Juzgado de Tránsito**”) declaró a lugar la acción de protección, y ordenó que el SRI:

“a) Se abstenga de iniciar otros procedimientos administrativos o judiciales, en base al equivocado criterio de que el abastecimiento de combustible prestado a barcos extranjeros, aún cuando no estén domiciliados en el Ecuador ni mantengan establecimientos permanentes en el país, gravan I.V.A., por existir fallos ejecutoriados de la justicia ordinaria, que han dispuesto todo lo contrario. b) Que todo proceso de determinación tributaria de cualquier ejercicio económico de NAVIPAC S.A., iniciado con posterioridad a la ejecutoria de los fallos expedidos el 11 y 17 de Enero del 2008 por el Tribunal Distrital Fiscal No. 2 con sede en Guayaquil, queden sin efecto si contrarían de alguna manera las antes indicadas sentencias que constituyen ‘COSA JUZGADA’; y, c) Se prohíbe al Servicio de Rentas Internas a (sic) iniciar procedimientos coactivos y/o judiciales, en base (sic) al equivocado concepto de que el abastecimiento de combustible efectuado a barcos extranjeros sí gravan I.V.A., contrario a lo expresamente dispuesto en los fallos ejecutoriados anteriormente citados, para su inmediato cumplimiento”¹⁹.

15. De esta decisión, el SRI interpuso recurso de apelación²⁰. El 17 de febrero de 2011, la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en voto de mayoría, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

16. El 26 de abril de 2011, Carlos Marx Carrasco Vicuña y Juan Miguel Aviles Murillo en sus calidades de director general y director regional del Litoral Sur del SRI, respectivamente, presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 17 de febrero de 2011. La causa fue signada con el No. 0804-11-EP.

17. Mediante sentencia No. 224-15-SEP-CC de 15 de julio de 2015, la Corte Constitucional declaró que no existe vulneración de derechos constitucionales y negó la acción extraordinaria de protección.

18. Mediante auto de 01 de julio de 2016, el juez Wilson Castillo Guevara de la Unidad Judicial Penal Norte 1 con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”),

¹⁷ Navipac sostuvo que el SRI aplicó un criterio equivocado en las actas de determinación referidas al IVA respecto del abastecimiento de combustibles a barcos extranjeros aun cuando no estén domiciliados en el Ecuador ni mantengan establecimientos permanentes en el país porque correspondía aplicar la tarifa 0% y no 12%, como sostiene el SRI. En ese sentido señaló que el SRI desconoció las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Fiscal “*el 11 y 17 de enero*” de 2008, dentro de las causas No. 5119-2296-03 y No. 5375-3400-04, respectivamente, lo cual, a su entender, implicaba que existía cosa juzgada y vulneraba los derechos a la defensa, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

¹⁸ Anteriormente, el proceso fue identificado con el No. 0061-2011 y con el No. 09455-2011-0061.

¹⁹ Las sentencias dictadas “*el 11 y 17 de enero*” de 2008 por el Tribunal de lo Fiscal a las que se refiere el Juzgado de Tránsito se expidieron en los procesos No. 5119-2296-03 y No. 5375-3400-04, respectivamente.

²⁰ En esta instancia, el proceso fue signado con el No. 09121-2011-0029 (anteriormente No. 0029-2011).

actuando como juez de ejecución, dispuso el archivo de la causa, habiendo determinado que la sentencia de 14 de enero de 2011 dictada por el Juzgado de Tránsito “*se encuentra ejecutoriada y ejecutada*”.

- 19.** El 29 de enero de 2019²¹, Negocios Navieros y de Transportes Transneg S.A. (“**Transneg**”), antes Navipac²², informó que el SRI, el 05 de septiembre de 2018, reanudó el proceso coactivo No. RLS-00247-2010, motivo por el cual solicitó a la Unidad Judicial que se disponga el cese inmediato del proceso coactivo referido y “*se adopten los mecanismos necesarios para asegurar el pleno y real cumplimiento de la sentencia emitida el 11 de enero del 2011 por el juzgado Quinto de Tránsito del Guayas*”²³.
- 20.** En auto de 08 de febrero de 2019, la Unidad Judicial dispuso al SRI que: (i) se abstenga de iniciar o continuar con cualquier procedimiento de cobro judicial o coactivo a Transneg, sus administradores o accionistas, que tenga como base el criterio de que el abastecimiento de combustible prestado a barcos extranjeros sí grava IVA; (ii) cese inmediatamente el proceso coactivo No. RLS-00247-2010, se levanten todas las medidas cautelares que se hayan dictado, y se archive el proceso²⁴; y, (iii) observe los literales a) y c) de la sentencia emitida el 14 de enero de 2011, que determina la prohibición expresa de iniciar o continuar procesos de cobro a Transneg, de cualquier tipo de tributo, “*que tengan por fundamento el errado criterio de que el abastecimiento de combustible prestado a barcos extranjeros si gravan IVA*”. Además, concedió al SRI el término de cinco días para que informe sobre el cumplimiento de estas disposiciones.
- 21.** El 14 de febrero de 2019, el SRI informó a la Unidad Judicial que: (i) el procedimiento coactivo No. RLS-00247-2010 tiene origen en las actas de determinación No. 011-SRI-DRLS-2003-02 y No. 011-SRI-DRLS-2003-04, relativas al pago de obligaciones de impuesto a la renta de 2000 y 2001, que fueron ratificadas por la Corte Nacional de Justicia dentro de los procesos No. 5372-3397-04 y No. 5373-3398-04, respectivamente; y, (ii) el auto de pago emitido el 24 de septiembre de 2010 dentro del proceso coactivo referido, corresponde al impuesto a la renta de 2000 y 2001, mientras que la sentencia de acción de protección deriva de la determinación del IVA. Por lo que, el hecho de continuar con la acción de cobro de obligaciones tributarias

²¹ No se verifica actuación procesal alguna entre el 01 de julio de 2016 y el 29 de enero de 2019 en el expediente de instancia.

²² Navipac cambió de denominación a Transneg, por lo que, a partir de este momento, la presente sentencia se referirá a la empresa según su denominación actual.

²³ En su escrito, manifestó que “*es necesario que se ordene el cese inmediato del proceso coactivo RLS-00247-2010 y las medidas cautelares dispuestas dentro del mismo, pues inobserva la prohibición dispuesta en la sentencia emitida el 14 de enero del 2011.- [...] se servirá ordenar al SRI que se abstenga de continuar o llevar a cabo cualquier tipo de proceso coactivo y en general toda actuación que tenga el propósito de cobrar tributos a mi representada, con el sustento de que el abastecimiento de combustible a embarcaciones extranjeras grava IVA*”.

²⁴ Esto, considerando que “*el SRI ha iniciado el proceso coactivo N° RLS.00247-2010, de fecha 05 de septiembre del 2018, en el que se ordenado medidas cautelares reales como personales en contra de [...] TRANSNEG S.A. y sus responsables solidarios*”.

distintas al IVA -que fue objeto de la acción de protección-, no podría entenderse como incumplimiento de la sentencia constitucional.

- 22.** El 25 de febrero de 2019, Transneg solicitó a la Unidad Judicial que disponga al SRI que justifique el pleno cumplimiento de la sentencia constitucional y que, de no hacerlo, se remita el expediente a la Corte Constitucional a fin de que sustancie la acción de incumplimiento respectiva²⁵.
- 23.** En auto de 08 de marzo de 2019, la Unidad Judicial aclaró que la causa corresponde a una acción de protección, que cuenta con una sentencia ejecutoriada y para su cumplimiento por parte del SRI “*es necesario observar todo (sic) sus considerandos en los cuales habla de los dos impuestos, tanto del IVA y como del impuesto a la renta*”²⁶. Finalmente, dispuso que el SRI cumpla con lo ordenado en el auto de 08 de febrero de 2019.
- 24.** En escrito de 12 de marzo de 2019, el SRI informó a la Unidad Judicial que “*se ha dado cumplimiento a la sentencia constitucional de Acción de Protección*”, y que: **(i)** la propia judicatura reconoció, en auto de 23 de noviembre de 2015, que la sentencia se encontraba ejecutada, por lo que dispuso el archivo de la causa; **(ii)** no ha iniciado procedimientos coactivos con base en el criterio de que el abastecimiento de combustible a barcos extranjeros grava IVA, conforme consta del oficio No. DZ8-COBOGEB19-00001673, que certifica la extinción de obligaciones tributarias por concepto de IVA²⁷; y, **(iii)** la recaudación del impuesto a la renta tiene como fundamento la sentencia de 07 de junio de 2018, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 de Guayaquil dentro del proceso No. 09502-2010-0126, que declaró sin lugar las excepciones en contra del proceso coactivo No. 247-2010, en razón de la cual el SRI era competente para iniciar la coactiva²⁸.

²⁵ Transneg aludió, en lo principal, que no se puede justificar el incumplimiento en que se está recaudando dos impuestos distintos, puesto que la sentencia constitucional no se habría referido a un tributo específico, por lo que esta alcanza a todo procedimiento llevado a cabo por el SRI, que se base en el criterio de que el abastecimiento de combustible efectuado a barcos extranjeros grava IVA.

²⁶ El juez de la Unidad Judicial señaló además que no tiene competencia para pronunciarse sobre lo manifestado por el SRI, con respecto a que el proceso coactivo se fundamenta en dos pronunciamientos emitidos por la Corte Nacional de Justicia.

²⁷ A fs. 268 del expediente de instancia, consta el oficio No. DZ8-COBOGEB19-00001673, suscrito el 11 de marzo de 2019 por el jefe de departamento de cobro de la dirección zonal 8 del SRI, que certifica que las siguientes obligaciones por concepto de IVA se encuentran en estado extinto: **(i)** el acta de determinación No. 0920040100007 del IVA correspondiente al periodo fiscal del octubre de 2000, por un valor de USD \$504.081,47; **(ii)** la liquidación de pago No. 0920030200677 del IVA correspondiente al periodo fiscal de diciembre de 1999, por un valor de USD \$127.904,88; **(iii)** la liquidación de pago No. AT-DRLS-LD-2003-81 del IVA correspondiente al ejercicio económico 1999, extinta mediante sentencia de 11 de enero de 2008, dentro del proceso No. 5389-3409-04; y, **(iv)** el acta de determinación tributaria No. 011-SRI-DRLS-2003-01 del IVA correspondiente al ejercicio económico 2000, extinta mediante sentencia de 17 de enero de 2008, dentro del proceso No. 5375-3400-04.

²⁸ El SRI agregó que, “*como puede verificarse de la lectura de la sentencia el Auto de Pago No. RLS-00247-2010 fue emitido el 24 de septiembre del 2010, es decir después de la emisión de las sentencias constitucionales que rechazaron las Acciones Extraordinarias de Protección Nos. 0360-09-EP y 0342-09-EP emitidas el 11 de mayo del 2010*”.

25. En escrito de 18 de marzo de 2019, Transneg solicitó a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional “*a fin de que se sustancie la acción de incumplimiento correspondiente*”.
26. El 03 de abril de 2019, la Unidad Judicial emitió un informe de incumplimiento de la sentencia No. 224-15-SEP-CC, y dispuso que se remita el expediente a la Corte Constitucional²⁹. La acción de incumplimiento fue signada con el No. 20-19-IS.

II. Acción de incumplimiento de sentencias constitucionales en conflicto de ejecución

27. El 04 de septiembre de 2019, Marisol Paulina Andrade Hernández y Gabriela Orellana Rosero, en calidades de directora general y directora zonal 8 del SRI, respectivamente (“**entidad accionante**”), solicitaron a la Corte Constitucional que dirima el conflicto presuntamente suscitado entre las sentencias No. 0018-10-SEP-CC y No. 0019-10-SEP-CC, y la sentencia No. 224-15-SEP-CC, “*en aplicación de la jurisprudencia constitucional vinculante No. 001-10-PJO-CC*”³⁰.
28. El 20 de noviembre de 2019, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que, si bien no hay otra demanda con identidad de objeto y acción, la causa tiene relación con los casos No. 0804-11-EP (resuelta por el Pleno), No. 0342-09-EP (resuelta por el Pleno), No. 0360-09-EP (resuelta por el Pleno), y No. 20-19-IS (en ese momento en fase de sustanciación, actualmente resuelta por el pleno).
29. En virtud del sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 04 de diciembre de 2019, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
30. El 16 de agosto de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento, solicitó a la Unidad Judicial un informe sobre el contenido de la demanda, dispuso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil³¹ (“**Tribunal Distrital**”) la remisión de los expedientes de instancia de las causas No. 09501-2004-

²⁹ Además, puntualizó que, “*en cuanto a lo que manifiesta el SRI, de la existencia de otras sentencias en la que ampara su actuar, este juzgador no tiene facultar (sic) de control de cumplimiento de las mismas, como tampoco [tiene] autoridad legal para determinar cuál de las sentencias prevalece sobre las demás*”. De este auto, el SRI solicitó revocatoria, misma que fue negada el 12 de abril de 2019. El 16 de abril de 2019, la Unidad Judicial remitió a la Corte Constitucional el expediente del caso 09285-2013-09766.

³⁰ Se deja constancia que la causa fue inicialmente signada con el No. 1-19-DC. En virtud del memorando No. 121-HSP-2019, aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional el 12 de noviembre de 2019, el proceso fue tramitado bajo la nomenclatura IS, al verificarse que se trata de una acción de incumplimiento de sentencias constitucionales.

³¹ Anterior Tribunal de lo Fiscal.

5372³² y No. 09501-2004-5373³³, y dispuso que se corra traslado a las partes procesales³⁴.

31. El 19 de agosto de 2021, la secretaria de la Unidad Judicial remitió su escrito.
32. Mediante oficio No. CC-JKA-2021-013 de 23 de septiembre de 2021, el actuario del despacho de la jueza ponente solicitó al director provincial del Consejo de la Judicatura del Guayas que proceda con el sorteo correspondiente de las causas No. 09501-2004-5372 y No. 09501-2004-5373, a fin de que el Tribunal Distrital remita los expedientes a la Corte Constitucional³⁵.
33. El 11 de octubre de 2021, el secretario del Tribunal Distrital sentó razones señalando que, una vez realizada la reasignación de causas, el conocimiento de los procesos No. 09501-2004-5372 y No. 09501-2004-5373 correspondió al Tribunal Primero de lo Contencioso Tributario³⁶. En autos de 27 de octubre de 2021, dicho Tribunal avocó conocimiento de las causas y dispuso la remisión de sus expedientes a la Corte Constitucional.
34. Mediante auto de 22 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora dispuso nuevamente al director provincial del Consejo de la Judicatura del Guayas y al Tribunal Distrital que remitan los expedientes de las causas en el término de tres días, bajo prevención de las sanciones establecidas en el ordenamiento jurídico.
35. El 02 y 27 de diciembre de 2021, ingresaron a este Organismo los expedientes de las causas No. 09501-2004-5372 y No. 09501-2004-5373, respectivamente, ambos remitidos por el Tribunal Distrital. Los expedientes ingresaron al despacho de la jueza ponente el 05 de enero de 2022³⁷.

III. Competencia

36. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte

³² Número actual de la causa signada anteriormente con el número 5372-3397-04.

³³ Número actual de la causa signada anteriormente con el número 5373-3398-04.

³⁴ No se solicitó a la Unidad Judicial los expedientes de la causa No. 9285-2013-9766, pues aquellos ya habían sido remitidos a la Corte Constitucional el 16 de abril de 2019, para efectos de la sustanciación del caso No. 20-19-IS (foja 56 del expediente constitucional).

³⁵ El auto de 16 de agosto de 2021 fue notificado al Tribunal Distrital el 17 de agosto de 2021, y mediante oficios No. CC-JKA-2021-011 y No. CC-JKA-2021-012, notificados el 07 de septiembre de 2021, se envió al Tribunal Distrital el pedido de remisión de las causas No. 09501-2004-5372 y No. 09501-2004-5373 (fs. 60-61 del expediente constitucional). No obstante, el Tribunal Distrital informó sobre su imposibilidad de actuar dentro de los procesos y disponer la remisión de sus expedientes a la Corte Constitucional, “*debido a que los mismos no se encuentran asignados a su cargo y/o responsabilidad*”, correspondiendo al director provincial del Consejo de la Judicatura del Guayas la reasignación de estas causas (foja 62 del expediente constitucional).

³⁶ Constituido por los jueces Ligia Izurieta Alaña, Fernando Andrade Álvarez y Jaime Sandoval Molina.

³⁷ Foja 75 del expediente constitucional.

Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

- 37.** Además, de conformidad con el precedente jurisprudencial obligatorio dado en sentencia N°. 001-10-PJO-CC (Caso INDULAC): "*[a]nte la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado*"³⁸.

IV. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción

- 38.** La entidad accionante alega que existe un conflicto de ejecución entre la sentencia No. 224-15-SEP-CC y las sentencias No. 0018-10-SEP-CC y No. 0019-10-SEP-CC, que se originó cuando la Unidad Judicial determinó que el SRI había incumplido con la sentencia 224-15-SEP-CC. Sin embargo, a su decir, "*proceder de la manera en que el juez pretende, implica el incumplimiento de las sentencias constitucionales No. 0018-10-SEP-CC y 0019-10-SEP-CC, emitidas por el mismo órgano constitucional*".
- 39.** Detalla los antecedentes de las tres acciones extraordinarias de protección y manifiesta que el conflicto de ejecución de las sentencias "*se provoca en tanto: dos de ellas permiten la ejecución de actos administrativos tributarios en los cuales se establecen impuestos a pagar por parte de la empresa NAVIPAC S.A. y una, según el Auto del juez de constitucional de ejecución, imposibilita a la Administración Tributaria la ejecución de tales actos*".
- 40.** Define las figuras de ejecutoría y cosa juzgada, y señala que las obligaciones tributarias de Navipac -con respecto al período fiscal 2001- fueron confirmadas por la Corte Nacional de Justicia "*a través de sentencias jurisdiccionales ejecutoriadas, por no prever la norma recurso ulterior; y en autoridad de cosa juzgada, al no existir mecanismo jurisdiccional que permita modificar su sentido*".

- 41.** Agrega que la

"ejecutoría jurisdiccional de esta sentencia es trascendente en el sentido de que a la fecha en la cual [...] NAVIPAC S. A. interpone la Acción de Protección, el cobro de las obligaciones tributarias de la empresa por el periodo fiscal 2001 no estaban sustentadas en un acto administrativo sino en sentencias con autoridad de cosa juzgada de la Corte Nacional de Justicia; y por consiguiente, el juez constitucional de instancia no era autoridad competente, ni la acción de protección, la pertinente para promover un cambio en las actuaciones [del SRI] con respecto a estas obligaciones fiscales".

³⁸ Corte Constitucional para el período de transición. Sentencia No. 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, de 22 de diciembre de 2010.

42. Manifiesta que en el caso concreto también había cosa juzgada constitucional, pues las sentencias No. 0018-10-SEP-CC y No. 0019-10-SEP-CC³⁹ fueron emitidas con anterioridad a la presentación y resolución de la acción de protección; por lo que, ni Navipac ni la Unidad Judicial podían considerar que *“la discusión y lo resuelto en aquella acción afectaría a las decisiones jurisdiccionales sobre las obligaciones tributarias de la empresa por el periodo fiscal 2001; pues dicha obligación se encontraba respaldada por la ‘autoridad de cosa juzgada’ con las sentencias en las respectivas acciones extraordinarias de protección”*.
43. Expresa que, por tanto, si bien todas las sentencias en conflicto se encuentran ejecutoriadas, solamente las decisiones No. 0018-10-SEP-CC y No. 0019-10-SEP-CC cuentan con autoridad de cosa juzgada con respecto a las obligaciones tributarias de Navipac correspondientes al período fiscal 2001, *“por haber prevenido en su emisión el órgano constitucional de cierre”*.
44. Argumenta que existe una *“primacía de las sentencias constitucionales 0018-10-SEP-CC y 0019-10-SEP-CC sobre la sentencia 224-15-SEP-CC”*, en virtud de sus *rationes decidendi*. Es así que, en las primeras, la Corte Constitucional
- “realizó un examen constitucional de la actuación de la Corte Nacional de Justicia cuando, sobre la base de su interpretación legal, reconvirtió la sentencia del tribunal contencioso de instancia; es decir, la decisión constitucional tuvo como fundamento el elemento sustancial del problema jurídico planteado y que implicaba al sentido de la interpretación jurídica tributaria que debía darse de la venta de combustible llevada a cabo por [...] NAVIPAC S.A.; no se trata de un análisis de la norma legal sino de que la Corte Nacional era competente para dicha interpretación y que en esta tarea no incumplió con la regla constitucional”*.
45. Por el contrario, aduce que en la sentencia No. 224-15-SEP-CC, *“la Corte Constitucional se limita a analizar el ámbito de competencia de la acción de protección como garantía constitucional, sin abordar la constitucionalidad de las decisiones tomadas por los jueces que conocieron de la acción”*.
46. Así, sostiene que *“la dimensión de los presupuestos analizados por las sentencias en aparente conflicto son diversas pues, mientras las primeras analizan presupuestos de fondo, la segunda se preocupa de un parámetro procedimental”*. Por ende, *“el marco constitucional abordado en cada una de las sentencias es disímil; y materialmente no se contraponen pues, sobre la base de la sentencia 224-15-SEP-CC se puede establecer que la acción de protección fue mecanismo idóneo para propender a la protección de los derechos constitucionales; y sobre la base de las sentencias 0018-10-SEP-CC y 0019-10-SEP-CC que la empresa no fue objeto de vulneración de derechos en la emisión de las sentencias de la Corte Nacional de Justicia, por lo que corresponde su ejecución”*.

³⁹ *“que ratificaron la interpretación jurídica que hizo la Corte Nacional de Justicia con respecto a la venta de combustible de NAVIPAC S. A. por el periodo fiscal 2001”*.

47. Alega que, “*aún en conflicto, por su cualidad de cosa juzgada [...], resulta poco razonable determinar la prevalencia de la sentencia [...] No. 224-15-SEP-CC cuando aquella no abarca los elementos sustantivos de la discusión; frente a aquellas sentencias de la Corte Constitucional que sí abordaron el problema constitucional en sus cuestiones de fondo*”.
48. Argumenta que, mientras las sentencias No. 0018-10-SEP-CC y 0019-10-SEP-CC “*comprenden previsiones claras y concretas que se concentran en determinar la constitucionalidad de las sentencias de la Corte Nacional de Justicia*”, la sentencia de acción de protección dictada el 14 de enero de 2011 por el Juzgado de Tránsito, “*en las medidas reparatorias, establece presupuestos abstractos e indeterminados*” de modo que, para que la Unidad Judicial “*considerará dentro de su espectro a las obligaciones tributarias del periodo fiscal 2001, debió efectuar un proceso hermenéutico que le llevara a esta conclusión; es decir, el límite de aplicación de la sentencia constitucional en la Acción de Protección, no estaba determinada por sus propios edictos sino por el proceso de interpretación que le dio*” la Unidad Judicial.
49. Añade que la Unidad Judicial, “*en lugar de adoptar una verdadera postura de autoridad jurisdiccional en materia constitucional, se abstrae de analizar un elemento fundamental en la ejecución de la sentencia, declarando su falta de competencia para determinar la eficacia constitucional de unas sobre otras*”.
50. Finalmente, señala que “[p]uede que el [SRI] no concuerde con la postura del juez de que existen sentencias contradictorias, sino más bien que las sentencias” No. 0018-10-SEP-CC y No. 0019-10-SEP-CC “*excluyen a las obligaciones tributarias del periodo fiscal 2001 del ámbito de aplicación de la sentencia*” de acción de protección; sin embargo, si la Unidad Judicial consideró que “*no se trata de un límite de aplicación sino de sentencias que se contradicen en su ejecución*”, esta debía someter la solución del conflicto a la Corte Constitucional, en lugar de acusar al SRI de incumplir con sentencias constitucionales.

4.2. Fundamentos de la Unidad Judicial

51. Mediante correo electrónico de 19 de agosto de 2021 (enviado al actuario de la jueza ponente), Esperanza Yaguana Monge, secretaria de la Unidad Judicial, informó que Wilson Castillo Guevara, juez de la Unidad Judicial,

“falleció el 26 de julio de 2019, siendo reasignados todos los expedientes correspondientes a su despacho, entre los jueces de dicha judicatura recayendo la competencia por el sorteo de ley al Abg. Jose (sic) Flores Macias (sic), Juez de la misma unidad. en (sic) virtud de ello la suscrita secretaria no ha podido poner al despacho los documentos enviados a su correo institucional, por cuanto no tiene acceso a la causa por encontrarse en otro despacho la competencia”⁴⁰.

⁴⁰ Foja 56 del expediente constitucional.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

5.1. Análisis constitucional

- 52.** En una acción de incumplimiento de sentencias constitucionales en la que se revisa una antinomia jurisdiccional, es deber de la Corte Constitucional analizar en su conjunto las sentencias que presuntamente se encuentran en conflicto, con el fin de determinar si entre ellas existe una antinomia que impida u obstaculice su ejecución integral. De verificarse este supuesto, este Organismo procederá a dirimir el conflicto, en concordancia con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución.
- 53.** En el presente caso, la entidad accionante alega la existencia de un conflicto en la ejecución de las siguientes sentencias:

Procesos de origen	Sentencias de instancia	Sentencias en supuesto conflicto de ejecución
<p>No. 5373-3398-04 (primera instancia) y</p> <p>No. 49-2008 (casación): Impugnación tributaria Transneg vs. SRI.</p>	<p>17 de enero de 2008: El Tribunal de lo Fiscal aceptó la demanda.</p> <p>20 de abril de 2009: La Sala de la Corte Nacional casó la sentencia y reconoció la legitimidad del acta de determinación tributaria impugnada.</p>	<p>No. 18-10-SEP-CC: La CCE desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Transneg contra la sentencia de casación.</p>
<p>No. 5372-3397-04 (primera instancia) y</p> <p>No. 50-2008 (casación): Impugnación tributaria Transneg vs. SRI.</p>	<p>15 de enero de 2008: El Tribunal de lo Fiscal aceptó la demanda.</p> <p>20 de abril de 2009: La Sala de la Corte Nacional casó la sentencia recurrida por el SRI, y reconoció la legitimidad del acta de determinación tributaria impugnada.</p>	<p>No. 19-10-SEP-CC: La CCE desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Transneg contra la sentencia de casación.</p>
<p>No. 09285-2013-9766 (primera instancia) y</p> <p>No. 09121-2011-0029 (apelación): Acción de protección Transneg vs. SRI.</p>	<p>14 de enero de 2011: El Juzgado de Tránsito aceptó la demanda, y ordenó al SRI que se abstenga de iniciar procedimientos administrativos o judiciales con “<i>base al equivocado criterio de que el abastecimiento de combustible prestado a barcos extranjeros [...] gravan I.V.A.</i>”, y que deje sin efecto todo proceso de determinación tributaria de cualquier ejercicio económico de Transneg iniciado con posterioridad a la ejecutoria</p>	<p>No. 224-15-SEP-CC: La CCE desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por el SRI contra la sentencia de apelación.</p>

	<p>de las sentencias dictadas en los procesos No. 5119-2296-03 y No. 5375-3400-04⁴¹.</p> <p>17 de febrero de 2011: La Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas rechazó el recurso de apelación interpuesto por el SRI.</p> <p>8 de febrero de 2019: Unidad Judicial emite auto de ejecución y ordena (i) el cese inmediato del proceso coactivo No. RLS-00247-2010; (ii) que se levanten las medidas cautelares dictadas dentro del mismo; y, (iii) que se archive el proceso coactivo.</p>	
--	--	--

Elaboración propia de la Corte Constitucional.

- 54.** En primer lugar, cabe anotar que la Corte Constitucional ya se pronunció respecto de la sentencia No. 224-15-SEP-CC, pues el 24 de noviembre de 2021 emitió la sentencia No. 20-19-IS/21, en la que resolvió que la sentencia de acción extraordinaria de protección no contenía medidas susceptibles de ser verificadas y, por tanto, procedió a examinar únicamente el presunto incumplimiento de la sentencia del proceso de origen; es decir, de la dictada el 14 de enero de 2011 por el Juzgado de Tránsito dentro de la acción de protección⁴².
- 55.** Tras su verificación, la Corte determinó que las medidas ordenadas en la sentencia de 14 de enero de 2011 adolecían de un defecto procedimental insubsanable, toda vez que dicha sentencia dotó de un efecto de fallos de triple reiteración⁴³ a decisiones del Tribunal Distrital y determinó que un criterio técnico tributario era equivocado, a pesar de que no tenía competencia para establecer si corresponde o no el pago de tributos en relación con una determinada actividad⁴⁴. En tal virtud, la sentencia No. 20-19-IS/21 resolvió: **(i)** desestimar la acción de incumplimiento, “*por tratarse de una sentencia inejecutable al contravenir manifiestamente el ordenamiento*”

⁴¹ En las sentencias dictadas en los procesos referidos, el Tribunal de lo Fiscal consideró que la venta de combustible es una prestación de servicio y exportación, por lo que grava IVA tarifa cero. Además, declaró la caducidad de la facultad determinadora con respecto al IVA e impuesto a la renta del ejercicio fiscal 1999, y con respecto al IVA del ejercicio fiscal 2000, respectivamente.

⁴² Sobre la sentencia No. 224-15-SEP-CC, señaló que esta: “*se limitó a analizar si en la sentencia de apelación dictada en la acción de protección No. 09285-2013-9766 se habrían vulnerado derechos y resolvió desestimar la acción. Por lo que no existen medidas que verificar en dicha decisión*”. Ahora bien, toda vez que Transneg hizo “*alusión al incumplimiento de la sentencia constitucional dictada en la acción de protección*”, el análisis se enmarcó en la sentencia dictada el 14 de enero de 2022 por el Juzgado de Tránsito. Corte Constitucional. Sentencia No. 20-19-IS/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 35.

⁴³ Pese a que este efecto se encuentra reservado a la Corte Nacional de Justicia, conforme el artículo 184 de la Constitución. Corte Constitucional. Sentencia No. 20-19-IS/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 49.

⁴⁴ Este Organismo precisó que aquello compete a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Corte Constitucional. Sentencia No. 20-19-IS/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 49.

*jurídico*⁴⁵; (ii) devolver el proceso a la judicatura de origen y disponer el archivo de la causa; (iii) llamar la atención al Juzgado de Tránsito “*por expedir una sentencia que contraviene manifiestamente el ordenamiento jurídico*”; y, (vi) disponer al Consejo de la Judicatura que inicie una investigación de las autoridades judiciales que actuaron en la acción de protección⁴⁶.

56. Adicionalmente, este Organismo Constitucional precisó que, en la medida en que las sentencias No. 0018-10-SEP-CC y No. 0019-10-SEP-CC no fueron alegadas como incumplidas en el caso No. 20-19-IS/21, su resolución no tendría incidencia en la presente causa, ni viceversa. Y la sentencia No. 224-15-SEP-CC, objeto de la presente acción, no fue examinada en el caso No. 20-19-IS/21.

57. En segundo lugar, una vez efectuado el análisis de las sentencias No. 0018-10-SEP-CC y No. 0019-10-SEP-CC, este Organismo observa que, al igual que la sentencia No. 224-15-SEP-CC, estas se limitaron a resolver los cargos relacionados con una presunta vulneración de derechos en las sentencias impugnadas y fueron desestimatorias. De modo que, las sentencias No. 0018-10-SEP-CC y No. 0019-10-SEP-CC tampoco contienen medidas de reparación o mandatos susceptibles de verificación que puedan ser conocidos a través de esta acción. Adicionalmente, al provenir de acciones de impugnación tributaria, ajenas a la justicia constitucional, esta Corte se encuentra impedida de verificar el cumplimiento de las medidas ordenadas en sus respectivas sentencias de instancia⁴⁷.

58. En consecuencia, dado que (i) la sentencia No. 20-19-IS/21 determinó que la decisión expedida el 14 de enero de 2011 por el Juzgado de Tránsito es inejecutable y que (ii) las sentencias No. 0018-10-SEP-CC, No. 0019-10-SEP-CC y No. 224-15-SEP-CC, carecen de medidas de reparación, esta Corte determina que no existe una antinomia jurisdiccional ni es posible que exista un conflicto de ejecución entre ellas.

5.2. Consideración adicional

59. De las alegaciones de la entidad accionante y de los recaudos procesales se encuentra que el 05 de septiembre de 2018, el SRI reanudó el procedimiento coactivo de cobro de las obligaciones tributarias correspondientes al impuesto a la renta de los ejercicios fiscales 2000 y 2001 (contenidas en las actas de determinación tributarias No. 011-SRI-DRLS-2003-02 y No. 011-SRI-DRLS-2003-04⁴⁸) y dictó medidas cautelares en contra de Transneg y sus responsables solidarios⁴⁹. Al respecto, se identifica que el

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 20-19-IS/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 55.1.

⁴⁶ Id., párrs. 55.2, 55.3 y 55.4.

⁴⁷ Contrario a lo sucedido con la decisión de 14 de enero de 2011 dictada por el Juzgado de Tránsito, proveniente de una acción de protección.

⁴⁸ La acción de cobro del proceso coactivo ascendía a USD \$ 5'534.404,58. Fs. 222-224 del expediente de instancia del proceso No. 09285-2013-9766.

⁴⁹ El SRI dispuso: (i) la retención de fondos y créditos, presentes y futuros, que Transneg y sus responsables solidarios mantengan hasta por un monto USD \$ 5'534.404,58 más un 10% de la totalidad en todas las instituciones del sistema financiero; (ii) la prohibición de ausentarse del país de los responsables solidarios

proceso coactivo No. RLS-00247-2010 se originó en las actas de determinación tributarias que fueron ratificadas por la Sala de la Corte Nacional mediante sentencias de 20 de abril de 2009, dentro de los procesos No. 49-2008 y No. 50-2208, las cuales fueron objeto de las acciones extraordinarias de protección resueltas en sentencias No. 0018-10-SEP-CC y No. 0019-10-SEP-CC.

- 60.** Pese a ello, se constata que durante la fase de ejecución del proceso de acción de protección No. 09285-2013-9766, mediante auto de 08 de febrero de 2019, la Unidad Judicial dispuso al SRI, entre otras, las siguientes medidas: **(i)** el cese inmediato del proceso coactivo No. RLS-00247-2010; **(ii)** que se levanten las medidas cautelares dictadas dentro del mismo; y, **(iii)** que se archive el proceso coactivo (párr. 20 *supra*).
- 61.** Es así que este Organismo encuentra que, en la fase de ejecución de la acción de protección, la Unidad Judicial expidió un auto que no solo impidió la ejecución integral de las sentencias dictadas por la Sala de la Corte Nacional, sino que sus medidas además contradijeron manifiestamente lo resuelto por ambos fallos, al haber ordenado el cese del proceso coactivo que el SRI inició sobre la base de las actas de determinación que fueron ratificadas por la Sala de la Corte Nacional.
- 62.** Así las cosas, si bien el objeto de la presente acción se limita a verificar una antinomia jurisdiccional, esta Corte Constitucional no puede perder de vista que, dado que la sentencia expedida el 14 de enero de 2011 fue declarada inejecutable y que esta Corte dispuso el archivo de la causa, la Unidad Judicial se encuentra impedida de realizar actuaciones en el marco de tal proceso; y, por consiguiente, el auto de ejecución dictado el 08 de febrero de 2019, a día de hoy, ya no puede obstaculizar la ejecución de las sentencias emitidas por la Sala de la Corte Nacional en los procesos No. 49-2008 y No. 50-2008.
- 63.** En todo caso, esta Corte estima necesario, una vez más, recordar a todos los jueces de instancia que las garantías jurisdiccionales son mecanismos de protección de derechos constitucionales y no pueden ser desnaturalizadas ni utilizadas para obstaculizar decisiones de la justicia ordinaria y menos aún sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada por la Corte Nacional de Justicia -como máximo órgano de cierre de la justicia ordinaria conforme el artículo 184 de la Constitución- que son de obligatorio cumplimiento.

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 la acción de incumplimiento de sentencia signada con el No. 71-19-IS.

de Transneg; y, **(iii)** la prohibición de enajenar de los bienes de Transneg y sus responsables solidarios. Foja 222 del expediente de instancia del proceso No. 09285-2013-9766.

2. Ordenar que el Consejo de la Judicatura efectúe una difusión de la presente sentencia entre las y los jueces que conocen garantías jurisdiccionales por medio de correo electrónico y oficio circular a las unidades desconcentradas en las provincias del país, en plazo de 60 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia.
3. El director general del Consejo de la Judicatura deberá presentar ante esta Corte, en el plazo de 60 días, contados desde la notificación de la presente sentencia, un informe detallado y debidamente documentado sobre el cumplimiento de la presente medida, en el que se incluya al menos: captura de pantalla del correo electrónico u oficio circular que contenga la lista de las y los destinatarios de la difusión.
4. Disponer la devolución de los expedientes a los juzgadores de origen.
5. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 09 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

007119IS-4ddbc



Caso Nro. 0071-19-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 48-19-IS/22
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D. M., 09 de noviembre de 2022

CASO N.º 48-19-IS

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

SENTENCIA N.º 48-19-IS/22

Tema: La Corte Constitucional rechaza la acción de incumplimiento presentada por el señor José Alejandro Flores Sánchez respecto de la sentencia de 5 de junio de 2019 dictada por la jueza de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, en el marco de la acción de protección N°. 09965-2019-00456, al evidenciar que el accionante inobservó los requisitos para la presentación de su demanda previstos en el artículo 164 de la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 10 de mayo de 2019, el señor José Alejandro Flores Sánchez presentó una acción de protección contra la Universidad de Guayaquil, representada por su rector y miembro de la Comisión de Intervención y Fortalecimiento Institucional.¹ La causa fue signada con el N°. 09965-2019-00456.
2. En sentencia de 5 de junio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”) “*admitió*” parcialmente la acción de protección.²
3. La Universidad de Guayaquil interpuso recurso de apelación. El 18 de febrero de 2020, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) negó el recurso referido y confirmó la sentencia subida en grado.

¹ En lo principal, esgrimió que la Resolución N°. R.CIFI-UG-SE15-086-05-04-2019 que resolvió destituirlo como docente de la Universidad de Guayaquil vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso garantizado en el artículo 76 numeral 7, literales a), b), c) y l) de la Constitución, así como a la seguridad jurídica, al honor y buen nombre. Por tanto, solicitó que se deje sin efecto dicha resolución en la parte pertinente (que ordenó su destitución) y que se lo reintegre al cargo.

² La jueza consideró que la resolución impugnada vulneró el derecho a la defensa del señor José Alejandro Flores Sánchez. En consecuencia, dispuso como medidas de reparación: (i) dejar sin efecto la Resolución N°. R.CIFI-UG-SE15-086-05-04-2019 en la parte pertinente; y, (ii) que se reintegre de manera inmediata al señor José Alejandro Flores Sánchez a su cargo de docente en la Universidad de Guayaquil.

4. El señor José Alejandro Flores Sánchez y la Universidad de Guayaquil interpusieron recursos de aclaración y ampliación. Mediante auto de 14 de mayo de 2020, la Sala negó lo solicitado.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 14 de agosto de 2019, el señor José Alejandro Flores Sánchez (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento ante esta Corte. La causa fue signada con el N°. 48-19-IS.
6. Tras una nueva conformación de este Organismo, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, la causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 13 de julio y 5 de agosto de 2020, el accionante solicitó a la Corte que resuelva la causa.
8. El 17 de octubre de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento y solicitó a la jueza de la Unidad Judicial informar a esta Corte sobre las acciones emprendidas para el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de 5 de junio de 2019. Asimismo, solicitó a la Universidad de Guayaquil informar a este Organismo sobre el cumplimiento de las medidas ordenadas en sentencia.
9. El 24 de octubre de 2022, la jueza de la Unidad Judicial presentó su informe de descargo y el accionante propuso argumentos adicionales.
10. El 26 de octubre de 2022, la Universidad de Guayaquil compareció al proceso.
11. El 7 de noviembre de 2022, el accionante presentó documentación ante esta Corte.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. Del accionante

13. En su demanda, el accionante señala que la sentencia dispuso dos medidas de reparación: (i) dejar sin efecto la Resolución N°. R.CIFI-UG-SE15-086-05-04-2019; y, (ii) reintegrarlo “*de forma inmediata*” a su puesto de trabajo como docente en la Universidad

de Guayaquil. Manifiesta que la segunda medida no se ha cumplido, por lo que adjunta el “*reclamo previo*” presentado ante dicha institución.³

14. En los escritos referidos en el párrafo 7 *supra*, el accionante “*informa*” a esta Corte que la Sala negó el recurso de apelación interpuesto por la Universidad de Guayaquil y confirmó la sentencia subida en grado. No obstante, esgrime que la segunda medida ordenada todavía no se ha cumplido. Por tanto, solicita que su demanda “*sea calificada*” y se sustancie de conformidad al artículo 57 de la LOGJCC.
15. En su escrito de 24 de octubre de 2022 (*ver* párrafo 9 *supra*), el accionante arguye que la segunda medida se cumplió de manera tardía, pues fue reintegrado a la institución el 1 de septiembre de 2020. Indica que esto le causó un perjuicio económico que debe ser resarcido. Así también, solicita el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, que si bien no fueron ordenadas, a su criterio proceden.⁴

3.2. De la Universidad de Guayaquil

16. La Universidad de Guayaquil esgrime haber cumplido íntegramente con la sentencia, pues reintegró al accionante a su cargo el 1 de septiembre de 2020. Además, informa que el accionante “*se encuentra actualmente laborando en la Universidad de Guayaquil, en el cargo de Profesor Auxiliar Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Administrativas*”.

3.3. De la Unidad Judicial de Guayaquil

17. En su informe, la jueza de la Unidad Judicial relata los antecedentes procesales y manifiesta que el accionante no le hizo conocer sobre el cumplimiento de las medidas ordenadas en sentencia. Esgrime que, de habersele informado, habría “*emprendido las acciones*” determinadas en el Art. 21 de la LOGJCC.

IV. Cuestión previa

18. El artículo 163 de la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional y “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercerá la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.⁵ En tal sentido, la acción de

³ En su “*reclamo previo*”, el accionante solicitó a la Universidad de Guayaquil cumplir con el reintegro ordenado en sentencia.

⁴ Así, señala haber requerido a la jueza de la Unidad Judicial modular la sentencia y disponer el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde su destitución hasta el reintegro, ya que la demanda que presentó ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, provincia del Guayas, fue inadmitida, al no haberse ordenado en sentencia una reparación económica.

⁵ La *subsidiariedad* implica que los jueces de instancia deberán utilizar todos los medios adecuados y pertinentes para ejecutar las decisiones emitidas en el marco de garantías jurisdiccionales. En el caso de que los jueces ejecutores no hayan logrado ejecutar las sentencias, o que los mecanismos de ejecución sean

incumplimiento puede iniciar: **(i)** a petición de parte, **(ii)** por requerimiento del juez que se encontraba a cargo de la ejecución, o **(iii)** de oficio por la Corte Constitucional conforme a lo dispuesto en el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.⁶

19. En el primer supuesto, es decir, si la acción inicia a petición de parte, el artículo 164 de la LOGJCC, en sus numerales 1, 2 y 3, establece el trámite respectivo, disponiendo que: **(i)** podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que la decisión no se ha ejecutado integral o adecuadamente; **(ii)** cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantías judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, junto a un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o del obligado, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud; y, **(iii)** en caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia.
20. Así, para que la Corte Constitucional conozca una acción de incumplimiento presentada directamente por el presunto afectado y asuma excepcionalmente la competencia de ejecutar una sentencia, deberá verificar primero el cumplimiento de los requisitos referidos *ut supra*.
21. Por tanto, el afectado o accionante de una acción de incumplimiento podrá acudir ante este Organismo únicamente de verificarse los siguientes requisitos: **(i)** que haya transcurrido un plazo razonable⁷ que permita el juez ejecutor hacer cumplir su propia decisión; **(ii)** que haya solicitado al juez ejecutor que remita el expediente a esta Magistratura, junto con el informe que contenga las razones que justifiquen la imposibilidad de ejecutar la decisión; y **(iii)** que el ejecutor se haya rehusado a remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional, o lo haya hecho de forma inoportuna.⁸ Estos dos últimos supuestos tampoco habilitan a que se solicite al juez ejecutor sin más que remita el expediente a la Corte, pues la acción de incumplimiento es

ineficaces, la Corte deberá ejercer esta competencia. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 27 y Sentencia N°. 61-20-IS/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 37.

⁶ Ley Orgánica Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial N°. 52 de 22 de octubre de 2009, artículo 164. Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Registro Oficial N°. 613 de 22 de octubre de 2015, artículos 96 y 97.

⁷ El *plazo razonable* se refiere al “*tiempo que debe transcurrir para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión, mas no al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional, ya que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas*”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 56-18-IS/22 de 13 de octubre de 2022, párr. 19 y Sentencia N°. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 31, en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la LOGJCC.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 36.

de carácter subsidiario y el numeral 2 del artículo 164 de la LOGJCC prevé que se podrá solicitar aquello ante el incumplimiento del ejecutor o de la autoridad obligada, a fin de que se permita al juez constitucional ejecutar su decisión **de manera previa** a acudir ante esta Magistratura. Así, se evita que la acción de incumplimiento se utilice como un mecanismo de superposición o reemplazo frente a la ejecución de las decisiones constitucionales ante los jueces ejecutores de instancia.⁹

22. Ahora bien, en la sentencia N°. 56-18-IS/22, esta Corte señaló:

*Si bien, en otras causas de acción de incumplimiento, la Corte Constitucional ha analizado el fondo de la acción y la actuación de los jueces ejecutores, en atención al gran número de causas represadas y para que no se retarde más la ejecución de un fallo constitucional; este Organismo ha dado eficacia al alcance de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, respecto a la procedibilidad de la acción de incumplimiento, así la sentencia No. 103-21-IS/22 ha establecido la necesidad de un examen previo de los requisitos de procedencia de las acciones de incumplimiento. Por ello, **las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC** (Énfasis añadido).¹⁰*

23. En el caso que nos ocupa, conforme se desprende del párrafo 5 *supra*, el accionante presentó directamente la acción de incumplimiento ante esta Corte. Por tanto, es necesario verificar si, al hacerlo, cumplió con los presupuestos (i), (ii) y (iii) establecidos en el párrafo 21 *supra*. De ser el caso, se analizarán los cargos del accionante.

24. Sobre el requisito (i), se evidencia que la sentencia de primera instancia fue dictada el 5 de junio de 2019 y que la acción de incumplimiento se propuso el 14 de agosto de 2019, es decir, en aproximadamente dos meses. Más allá de que la Universidad de Guayaquil había interpuesto un recurso de apelación que se resolvió el 18 de febrero de 2020, esta Corte constata que el accionante presentó la acción que nos ocupa sin siquiera solicitar a la jueza de la Unidad Judicial que haga cumplir la decisión.¹¹ Por tanto, y a fin de respetar el carácter subsidiario de la acción, la ejecución de la sentencia deberá promoverse ante la jueza constitucional de instancia.¹² *Ergo*, no es posible considerar que medió un *plazo razonable*, ya que el accionante acudió directamente ante esta Corte previo a que la Unidad Judicial haya tenido “*la oportunidad de ejecutar las medidas adecuadas y*

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 29 y Sentencia N°. 56-18-IS/22 de 13 de octubre de 2022, párr. 21.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 56-18-IS/22 de 13 de octubre de 2022, párr. 20.

¹¹ El recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada no suspendió su ejecución. Al respecto, el artículo 24 de la LOGJCC prevé en su primer inciso: “*Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. **La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada***” (Énfasis añadido).

¹² De la revisión del expediente, se desprende que el accionante presentó dos “*reclamos previos*” a la Universidad de Guayaquil, confundiendo la presente acción y la obligación del juez de instancia de ejecutar sus sentencias con la acción por incumplimiento.

pertinentes” para el cumplimiento de la sentencia.¹³ En tal virtud, se concluye que el accionante incumplió el requisito establecido en el numeral 1 del artículo 164 de la LOGJCC.

25. Sobre el requisito (ii), se constata que el accionante no requirió a la jueza de la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional con el respectivo informe. Por tanto, el accionante ha incumplido también el requisito establecido en el numeral 2 del artículo 164 de la LOGJCC.
26. Ahora bien, al no verificarse el requisito (ii), tampoco se verifica el requisito (iii), pues no existe constancia de que la jueza de la Unidad Judicial se haya rehusado a remitir el expediente y respectivo informe a este Organismo o lo haya remitido de forma extemporánea, considerando que el accionante nunca realizó esta solicitud. En consecuencia, el accionante ha incumplido el requisito establecido en el numeral 3 del artículo 164 de la LOGJCC.
27. Con base en lo expuesto, y al no cumplirse los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC y jurisprudencia de esta Magistratura, no es posible emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza ejecutora.¹⁴
28. Sin perjuicio de ello, se le recuerda a la jueza de la Unidad Judicial que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o en el plazo dispuesto en las mismas, así como la obligación de los jueces de ejecutar todas las medidas encaminadas a asegurar su cumplimiento integral. Por ende, se reitera que el impulsar la ejecución de una decisión constitucional ante el juez ejecutor, previo a acudir a esta Corte, pretende garantizar la subsidiariedad de la acción, mas no exime a los jueces constitucionales del deber previamente mencionado, pues, en su caso, no es necesario un impulso procesal para que cumplan con la obligación prevista en el artículo 163 de la LOGJCC.

V. Decisión

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

1. Rechazar la acción de incumplimiento N°. 48-19-IS.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 56-18-IS/22 de 13 de octubre de 2022, párr. 25.

¹⁴ *Ibíd*, párr. 26.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 09 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

004819IS-4ddb



Caso Nro. 0048-19-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 53-18-IN/22
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2022

CASO No. 53-18-IN

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

SENTENCIA No. 53-18-IN/22

Tema: Esta sentencia analiza una demanda de inconstitucionalidad, que impugna el artículo 3 de la Ordenanza que Regula las Indemnizaciones y Jubilación de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe emitida el 31 de agosto de 2011 y sancionada el 05 de septiembre de 2011. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional desestima la acción, por no encontrar contravención a normas constitucionales.

I. Antecedentes procesales

1. El 09 de octubre de 2018, Tyrone Roger Ñíguez León, jubilado domiciliado en el cantón Yanzatza, provincia de Zamora Chinchipe; Edison Roger Vicente Apolo Berrú, jubilado, domiciliado en la cantón Zamora, provincia de Zamora Chinchipe; y, Andreina Noemí Soto Guerrero, domiciliada en el cantón Loja, provincia de Loja, hija de Antonio Félix Soto Chávez, presentaron una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 3 de la Ordenanza que Regula las Indemnizaciones y Jubilación de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe emitida el 31 de agosto de 2011 y sancionada el 05 de septiembre de 2011.
2. De conformidad con el sorteo realizado en sesión de la Sala de Admisión de 20 de febrero de 2019, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce¹.
3. El 03 de abril de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la presente causa, disponiendo la publicación del extracto de la demanda del caso No. 53-18-IN en el Registro Oficial y en la página web institucional.³
4. El 29 de abril de 2019, la Procuraduría General del Estado presentó escrito señalando casilla constitucional. Mediante escrito de 10 de mayo de 2019, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe contestó la demanda de inconstitucionalidad. Mediante escrito de 08 de mayo de 2019, el Ministerio de Trabajo

¹ El 09 de octubre de 2018, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

² Conformado por las Juezas Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce y el entonces Juez Ramiro Ávila Santamaría.

³ Consta esta publicación en el Registro Oficial, Edición Constitucional No. 74 de 15 de abril de 2019.

presentó escrito acerca de su criterio sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

5. La jueza constitucional Carmen Corral Ponce, avocó conocimiento de la causa el 28 de marzo de 2022.
6. El 04 de abril de 2022, Tatiana P. Bermeo Jiménez, secretaria general del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, presentó escrito pronunciándose respecto de la vigencia de la norma impugnada, en el cuál manifestó que la misma ha sido reformada.
7. En providencia de la jueza constitucional sustanciadora de 08 de julio de 2022 se dispuso:

“Requíerese al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe que en el término de cinco días, contados desde la notificación de este auto, se remita a este Despacho la Ordenanza ‘PRIMERA REFORMA DE LA ORDENANZA QUE REGULA LAS INDEMNIZACIONES Y JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE ZAMORA CHINCHIPE’, que según el certificado presentado ante esta Corte, en escrito de 4 de abril de 2022, fue emitida el 26 de marzo de 2021”.

8. El 20 de octubre de 2022 consta la providencia por la cual: *“Se insiste al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, para que en el término de tres días, contados desde la notificación de este auto, dé cumplimiento con el auto de 08 de julio de 2022”.* Frente a estos requerimientos, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe no dio contestación alguna.

II. Competencia de la Corte Constitucional

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, en virtud del numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador.

III. La norma alegada como inconstitucional y los argumentos

3.1. Argumentos de los Accionantes

10. Los accionantes alegan la inconstitucionalidad del artículo 3 de la Ordenanza que Regula las Indemnizaciones y Jubilación de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe emitida el 31 de agosto de 2011 y sancionada el 05 de septiembre de 2011.
11. El tenor de la norma impugnada es el siguiente:

“Art. 3.- De conformidad con la excepción constante en el 2do inciso del numeral 2 del artículo 216 del Código del Trabajo, los trabajadores que por veinticinco años o más, hubieren prestado servicios, en forma continua o ininterrumpidamente a la Entidad, siempre

que hubieren cumplido 65 años o más años de edad, tendrán derecho a una pensión vitalicia de veinte dólares a partir de la fecha de la aceptación de la solicitud de jubilación, conforme la planificación de la Unidad Administrativa de Talento Humano y a la disponibilidad presupuestaria institucional.

En caso de fallecimiento del trabajador en goce de pensión jubilar, sus herederos tendrán derecho a recibir durante un año, una pensión igual a la que percibía el causante”.

12. Los accionantes en su demanda alegan que la disposición jurídica demandada incumple, viola y transgrede las siguientes disposiciones constitucionales: el artículo 1 en cuanto a la consagración del Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia; el artículo 3 número 1 en relación al deber primordial del Estado de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos; el artículo 6 en referencia a la calidad de todas las ecuatorianas y ecuatorianos de ciudadanos que gozarán de los derechos establecidos en la Constitución; el artículo 11 relativo a los principios de aplicación de los derechos; el artículo 33 que consagra el derecho al trabajo; el artículo 36 que contempla que las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria; el artículo 37 número 3 que determina que el Estado garantizará a las personas adultas mayores el derecho a la jubilación universal; el artículo 66 número 4 que establece el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación; el artículo 76 número 1 que ordena que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos; el artículo 82 que prevé el derecho a la seguridad jurídica; y el artículo 84 en cuanto al deber de todo órgano con potestad normativa de adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución.
13. En adición los accionantes exponen que la norma impugnada contraría la Constitución en el artículo 120 número 6 en relación a la atribución de la Asamblea Nacional de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes; el artículo 226 en referencia al principio de estricta legalidad o juridicidad por el cual las instituciones del Estado ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley con el deber de hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución; el artículo 230 que prohíbe en el ejercicio del servicio público la discriminación de cualquier tipo; el artículo 238 que contempla que los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por el principio de solidaridad; el artículo 277 que determina que el Estado para la consecución del buen vivir debe garantizar los derechos de las personas; el artículo 326 números 2 y 3 que establece que los derechos laborales son irrenunciables y el principio pro-operario por el cual se estará al sentido más favorable a las personas trabajadoras; y, los artículos 424 y 425 sobre la supremacía constitucional y el principio jerárquico de solución de conflictos de normas que se resolverán con la aplicación de la norma superior.
14. Asimismo, alegan que:

El artículo 3 de la ordenanza demandada, contraviene expresamente: el Art. 216 inciso primero y Regla Primera literales a) y b); y, Regla Segunda inciso primero del Código del Trabajo, como los Acuerdos Ministeriales No. MDT-2016-0099; y, MDT-2018-118 reformatorio al Acuerdo Ministerial MDT-2016-0099, con el que se Instrumentan las

Normas que Regulan el Cálculo de la Jubilación Patronal ya se encuentran normados al margen de la Ley Laboral y de la Constitución.

15. En esta misma línea, manifiestan que:

Según el Art. 216 inciso primero y reglas primera literales a) y b) y segunda del Código del Trabajo: "tienen derecho a la jubilación patronal a cargo de los empleadores los trabajadores que por 25 años o más hubieren prestado servicios continuada o interrumpidamente al mismo empleador o entidad; que la pensión de jubilación patronal se determinará siguiendo las normas fijadas por el Instituto -Ecuatoriano de Seguridad Social para la jubilación de sus afiliados, respecto de los coeficientes, tiempo de servicio y edad, para lo cual se considerara como haber individual de jubilación es formado por las siguientes partidas: a) Por el fondo de reserva; y, b) Por una suma equivalente al 5% del promedio de la remuneración anual percibida en los 5 últimos años multiplicado por años de servicio"; y, además que esta pensión mensual por jubilación patronal según la regla segunda de la disposición invocada señala: "en ningún caso la pensión mensual por jubilación patronal será mayor que la remuneración básica unificada media del último año, ni inferior a 30 dólares mensuales si solamente tiene derecho a la jubilación del empleador, y de 20 dólares mensuales, si es beneficiario de doble jubilación"; es decir esta regla segunda lo que hace es establecer valores máximos y mínimos, al expresar: "en ningún caso la pensión mensual por jubilación patronal será mayor de " La excepción para los Municipios y Consejos Provinciales prevista en el inciso segundo del numeral 2, antes mencionado se refiere naturalmente a los valores máximos y mínimos que pueden ser modificados mediante ordenanza, pero no a la regla primera que establece el procedimiento general de cálculo; y, que el Ministerio de Trabajo en el actual Gobierno para evitar que los empleadores del sector público o privado paguen a los trabajadores jubilado patronalmente valores inferiores al procedimiento establecidos en la regla primera literales a) y b) y segunda, puso en vigencia los Acuerdos Ministeriales arriba mencionados con el que se establece la forma de calcular estas pensiones y evitar de esta manera se vulnere el derecho de una pensión digna y conforme a la Ley.

16. Adicionalmente, señalan que:

Cuando existe conflicto, por ejemplo, entre la ordenanza municipal o el Art. 216 regla primera literales a) y b) y segunda del Código del Trabajo, como de los Acuerdos Ministeriales antes citados, la misma Constitución de la República establece que los servidores públicos deben "resolverlo "aplicando la norma jerárquica superior, sin embargo, en la ordenanza demandada, los Consejeros y el señor Prefecto han aplicado al contrario la norma inferior.

17. Como resultado de lo manifestado anteriormente, los accionantes arguyen que el GAD Provincial de Zamora, arrogándose una función propia de la Corte Constitucional, que correspondía a interpretar la Constitución, ha interpretado el artículo 425 de la Constitución. Adicionalmente manifiestan que:

(...) ningún artículo ni constitucional ni legal le faculta a los del GAD a expedir normas de carácter general en contra de la Constitución o las Leyes, sino más bien, el Art. 332 del COOTAD establece la sanción de remisión de los dignatarios de elección popular (Prefecto y Consejeros), cuando contribuyan con sus votos a sancionar actos contrarios a la Constitución y las leyes.

18. Posteriormente, establecen que:

Se ha configurado la discriminación y desigualdad formal y material de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo del GAD Provincial de Zamora, respecto de los demás trabajadores del Ecuador, en especial de los ex trabajadores jubilados patronalmente, al haberse establecido como pensión mensual por jubilación patronal la suma de 20 dólares, valor que constituye una ofensa a la dignidad de este grupo de jubilados que tienen la calidad de adultos mayores y que de conformidad con los artículos 37 numeral 3 y 326 principio 2, les asiste el derecho a este grupo la jubilación universal y sus derechos son irrenunciables.

19. Concluyen afirmando que:

El GAD Provincial de Zamora aplica una ordenanza emitida el 31 de agosto del 2011 por parte del Consejo Provincial de Zamora como si fuera una norma superior al Código del Trabajo Art. 216 Regla Primera literales a) y b) y Regla Segunda, como que no existiera en el Código del Trabajo el procedimiento para determinar el valor por concepto de pensión mensual por jubilación patronal.

20. Finalmente, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad del artículo 3 demandado constante en la Ordenanza emitida por el Consejo Provincial de Zamora el 31 de agosto del 2011.**3.2 Argumentos de la Entidad Demandada****21.** El 10 de mayo de 2019, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad, y en su escrito establece que:

Como se desprende del Art. 216, numeral 2 del Código de trabajo, la pensión mensual de jubilación patronal no puede ser inferior a 30 dólares mensuales si el trabajador solamente tiene derecho a la jubilación del empleador y de 20 dólares mensuales, si es beneficiario de doble jubilación; norma que además faculta a los consejos provinciales del país que conforman el régimen seccional autónomo a regular a través de las ordenanzas el valor correspondiente a la jubilación patronal.

En base a esta facultad legal, el Gobierno Provincial de Zamora Chinchipe en el año 2011, expide la Ordenanza Provincial que regula las Indemnizaciones y Jubilación de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, previa (sic) el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo; es decir, expedida sobre una base legal, por el órgano competente y adoptando el procedimiento legal previsto para esta clase de actos.

22. Posteriormente señala que:

(...) esta disposición no es contraria a la constitución (sic), considerando que no vulnera los principios de irrenunciabilidad e imprescriptibilidad de los derechos laborales, sino que regula un derecho que está reconocido a los trabajadores de acuerdo a una excepción

prevista en el Art. 216, numeral 2 del Código del Trabajo, más aún si se valora que recurrentes (sic) son beneficiarios de doble jubilación, como la que reciben del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

23. Concluye manifestando que:

Por las consideraciones de orden legal antes esgrimidas con claridad y precisión, defendemos la constitucionalidad y legalidad del Art. 3 de la Ordenanza Provincial que regula las Indemnizaciones y Jubilación de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, por cuanto no atenta ni vulnera los derechos de las personas contemplados en el Art. 66 y 326 de la Constitución de la República y los Arts. 4, 5 y 7 del Código del Trabajo, por lo que solicitamos se rechace la demanda. Adjuntamos copia certificadas (sic) de la Ordenanza y credenciales de los representantes legales.

24. Posteriormente, el 04 de abril de 2022, Tatiana P. Bermeo Jiménez, secretaria general del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, presentó escrito certificando que:

(...) la “ORDENANZA QUE REGULA LAS INDEMNIZACIONES Y JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE ZAMORA CHINCHIPE”, emitida el 31 de agosto de 2011, se encuentra vigente a excepción del Art. 3, que ha sido reformado en la “PRIMERA REFORMA DE LA ORDENANZA QUE REGULA LAS INDEMNIZACIONES Y JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE ZAMORA CHINCHIPE”, emitida el 26 de marzo de 2021.

3.3. Respuesta del Ministerio de Trabajo acerca de la inconstitucionalidad de la norma

25. El 08 de mayo de 2019, el Ministerio de trabajo presentó escrito estableciendo que:

El artículo 216 numeral 2 del Código de Trabajo, no rige para los municipios y consejos provinciales, ya que este exceptúa a los mismos de aplicar la norma ibídem y manda a que se regule mediante la expedición de las ordenanzas correspondientes.

(...)

En tal virtud, se informa a la Corte Constitucional, que el Ministerio del Trabajo, no puede emitir un criterio respecto de la constitucionalidad de la norma impugnada, conforme lo solicitado en el numeral 12, del auto de Sala de Admisión de la Corte Constitucional, de 03 de abril del 2019, emitido dentro de la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos Nro. 0053-18-IN. Lo que se informa son las normas que regulan la jubilación patronal y el procedimiento para calcular.

IV. Cuestión Previa

26. La norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad es el artículo 3 de la Ordenanza que Regula las Indemnizaciones y Jubilación de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe emitida el 31 de agosto de 2011 y sancionada el 05 de septiembre de 2011.

27. Según escrito presentado el 04 de abril de 2022, por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, dicho artículo fue reformado en la “*Primera Reforma de la Ordenanza que Regula las Indemnizaciones y Jubilación de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe*”, emitida el 26 de marzo de 2021.
28. Aun cuando se requirió el 08 de julio de 2022 y se insistió el 20 de octubre de 2022 a la entidad demandada a que remita la indicada ordenanza reformativa, hasta la presente fecha no ha sido presentada.
29. No obstante, de la información de la página web del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, se denota que en acta de fecha 26 de marzo de 2021, se aprobó la ordenanza reformativa señalada, y se ha procedido a eliminar del artículo 3 de la Ordenanza Provincial que regula las Indemnizaciones y Jubilación de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, la frase: “*siempre que hubieren cumplido 65 años o más años de edad*”, dejándose constancia de la siguiente fundamentación “*por ser ilegal y discriminatoria, y sea desde el día que concluye su relación laboral. Su vigencia será a partir de la primera Reforma a la Ordenanza del Presupuesto Ingresos y Gastos del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, para el ejercicio Económico del año 2021*”⁴. De tal manera que, la norma impugnada actualmente consta de la siguiente manera:

Ordenanza que Regula las Indemnizaciones y Jubilación de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe	Primera Reforma de la Ordenanza que Regula las Indemnizaciones y Jubilación de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe
“Art. 3.- De conformidad con la excepción constante en el 2do inciso del numeral 2 del artículo 216 del Código del Trabajo, los trabajadores que por veinticinco años o más, hubieren prestado servicios, en forma continua o ininterrumpidamente a la Entidad, siempre que hubieren cumplido 65 años o más años de edad , tendrán derecho a una pensión vitalicia de veinte dólares a partir de la fecha de la aceptación de la solicitud de jubilación, conforme la planificación de la Unidad Administrativa de Talento Humano y a la disponibilidad presupuestaria institucional.	“Art. 3.- De conformidad con la excepción constante en el 2do inciso del numeral 2 del artículo 216 del Código del Trabajo, los trabajadores que por veinticinco años o más, hubieren prestado servicios, en forma continua o ininterrumpidamente a la Entidad, desde el día que concluye su relación laboral , tendrán derecho a una pensión vitalicia de veinte dólares a partir de la fecha de la aceptación de la solicitud de jubilación, conforme la planificación de la Unidad Administrativa de Talento Humano y a la disponibilidad presupuestaria institucional.

⁴ Acta de Sesión Ordinaria del Consejo Provincial de Zamora Chinchipe, celebrada el 26 de marzo de 2021, páginas 11-14. <http://zamora-chinchipe.gob.ec/wp-content/uploads/2021/05/Acta-Sesi%C3%B3n-Ordinaria-26-de-marzo-2021.pdf>

En caso de fallecimiento del trabajador en goce de pensión jubilar, sus herederos tendrán derecho a recibir durante un año, una pensión igual a la que percibía el causante”.	En caso de fallecimiento del trabajador en goce de pensión jubilar, sus herederos tendrán derecho a recibir durante un año, una pensión igual a la que percibía el causante”.
---	---

30. Por tanto, en vista de que la norma impugnada si bien ha sido reformada, no ha perdido su vigencia, y, que la frase del artículo reformada no altera lo impugnado por los accionantes, esta Corte prosigue con el análisis.

V. Análisis constitucional

¿El artículo 3 de la Ordenanza que Regula las Indemnizaciones y Jubilación de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, es contrario a las normas y principios constitucionales alegados?

31. En la demanda se han identificado normas infra legales que supuestamente contradicen a la norma constitucional.
32. Los accionantes alegan que el artículo 3 de la Ordenanza impugnada, es contrario a leyes y acuerdos ministeriales, y, en consecuencia, sería inconstitucional, así en lo principal manifiestan que:

El GAD Provincial de Zamora aplica una ordenanza emitida el 31 de agosto del 2011 por parte del Consejo Provincial de Zamora como si fuera una norma superior al Código del Trabajo Art. 216 Regla Primera literales a) y b) y Regla Segunda, como que no existiera en el Código del Trabajo el procedimiento para determinar el valor por concepto de pensión mensual por jubilación patronal

33. Al respecto, las contradicciones entre normas legales de distinta jerarquía si bien podrían generar una ruptura en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, no necesariamente son objeto del control abstracto de constitucionalidad a través de una acción pública de inconstitucionalidad.⁵ Como regla general, cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiere acudir a normas constitucionales para resolverlo, entonces no es objeto de control abstracto de constitucionalidad.⁶
34. La Corte considera que el problema jurídico planteado en la demanda no es de naturaleza constitucional, sin perjuicio de las facultades que la Constitución y la LOGJCC le confieren a la Corte para el efecto. Pues, si bien en la demanda se ha enunciado que la disposición demandada contraviene la norma constitucional, en lo principal se centra en alegar una contradicción de la ordenanza provincial con la ley laboral. Si bien esta contradicción podría generar una ruptura en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, esta no es objeto del control abstracto de constitucionalidad, puesto que, de

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 94-15-IN/21, párrafo 21.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 94-15-IN/21, párrafo 29.

existir dicha incompatibilidad, la misma debe ser resuelta, justamente, a través de las reglas previstas en el artículo 425 CRE, de resolución de antinomias, lo cual, en este caso, es objeto de un ejercicio de interpretación legal y no constitucional.⁷

35. Como resultado, es claro que una eventual antinomia infra constitucional no puede ser objeto del control abstracto de constitucionalidad a través de una acción pública de inconstitucionalidad.
36. Esta Corte Constitucional ha determinado que: “[a]l hacer control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe analizar posibles incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa”⁸.
37. Asimismo, ha manifestado que, sí: “no se han presentado argumentos específicos de inconstitucionalidad del resto de disposiciones, esta Corte aplica el principio de presunción de constitucionalidad de la norma previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC, el cual obliga al accionante a presentar los argumentos necesarios para desvanecer dicha presunción”.⁹
38. Los accionantes han circunscrito su cuestionamiento a una posible tensión entre la ordenanza y la ley; sin desplegar una construcción argumentativa específica, clara y pertinente sobre la incompatibilidad normativa que sustente la inconstitucionalidad¹⁰; razón por la cual, sobre los argumentos de legalidad expuestos, esta Corte no cuenta con los elementos para analizar la inconstitucionalidad de la norma impugnada,¹¹ así, conforme con la jurisprudencia de esta Corte como son las sentencias 94-15-IN/21 y 58-16-IN/21¹², este Organismo debe aplicar el principio de presunción de constitucionalidad de la norma.
39. Adicionalmente, la eventual contradicción de una ordenanza y la ley es un asunto que cuenta con control de legalidad.¹³ Los asuntos de legalidad no resueltos por esta Corte,

⁷Corte Constitucional, sentencia No. 58-16-IN/21, párrafo 29.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 94-15-IN/21, párrafo 25.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 16-09-IN/20, párrafo 51; sentencia No. 47-15-IN/21, párrafo 28: *En este orden de ideas, el artículo 79.5.b. de la LOGJCC, determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones donde los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.*

¹⁰ LOGJCC, artículo 79 (5); y Corte Constitucional, sentencia 94-15-IN/21, párrafo 25: *“Al hacer control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe analizar posibles incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa. .”*

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 16-09-IN/20, párr. 51.

¹² Sentencia No. 58-16-IN/21, párrafo 30:“(…) se evidencia que los accionantes están en desacuerdo con las condiciones y montos establecidos por la Ordenanza para el pago de la jubilación patronal que efectúa el GAD de Machala y en razón de ello, lo consideran contrario al artículo 216 del Código de Trabajo”.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia 026-12-SIN-CC: “... es claro que el asunto sometido a análisis pretende que se establezca el alcance de la competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del

por no ser de su competencia, no implican una validación de estos. En el supuesto caso de que existan conflictos de orden general o individual éstos deben ser resueltos por las instancias judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.¹⁴

¿El artículo 3 de la Ordenanza que Regula las Indemnizaciones y Jubilación de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, es contrario al derecho constitucional a la igualdad y no discriminación?

40. No obstante, este Organismo realizando un esfuerzo razonable identifica que, como se desprende del párrafo 13 *ut supra*, los accionantes también arguyen la inconstitucionalidad de la norma impugnada por haberse “*configurado la discriminación y desigualdad formal y material de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo del GAD Provincial de Zamora, respecto de los demás trabajadores del Ecuador*”. Por lo que, procederá a realizar el análisis correspondiente sobre este cargo, que si es de naturaleza constitucional.

41. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE en los siguientes términos:

“Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

42. Por su parte, el artículo 11 numeral 2 de la CRE establece la prohibición de la discriminación:

“Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”.

43. Ahora, la Corte Constitucional en su sentencia 13-14-IN/21 ha determinado que para la configuración de un tratamiento discriminatorio se debe verificar tres elementos: en primer lugar, la comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta específica, esto es, que “[...] *dos sujetos de derechos [estén] en igual o semejantes condiciones [...]*”; en segundo lugar, la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE; y, en tercer lugar, la verificación del resultado por el trato diferenciado, que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina.

cantón Milagro frente al Cuerpo de Bomberos. En consecuencia, dentro de este contexto, la discusión se plantea alrededor de la legalidad o ilegalidad de la ordenanza GADMM N.º 25-11 que constituyó la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos de Milagro "EP-CBM", cuyo examen no es competencia de esta Corte Constitucional, sino de la justicia ordinaria, pues la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia -artículo 429 CRE.”

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 94-15-IN/21, párr. 34.

44. En el presente caso, esta Corte no identifica dos sujetos de derechos en igual o semejantes condiciones que le permita realizar y continuar con el análisis correspondiente, pues en su demanda, los accionantes alegan diferenciación “*respecto de los demás trabajadores del Ecuador*”, lo cual no denota dos grupos comparables, por lo que no se evidencia que la norma bajo análisis genere un trato diferenciado. Al contrario, sus disposiciones son las mismas para todos quienes cumplan los requisitos de jubilación.
45. Finalmente, cabe recordar que en su sentencia 58-16-IN/21 este Organismo manifestó que “*no se puede hablar de una vulneración a la igualdad ni de un trato discriminatorio por el hecho de que el GAD de Machala haya fijado un monto determinado, pues de conformidad con la ley y la sentencia citada aquello es parte de sus competencias y responde a las particularidades de cada caso*”.

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 planteada.
2. **Llamar la atención** al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, por no responder a los requerimientos de este Organismo, para la resolución de la presente causa.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 09 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

005318IN-4dedf



Caso Nro. 0053-18-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2919-17-EP/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 02 de noviembre de 2022

CASO N.º 2919-17-EP

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

SENTENCIA N.º 2919-17-EP/22

Tema: La Corte descarta que una sentencia de apelación de un juicio ejecutivo haya vulnerado los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica de la compañía accionante. Para el efecto, en relación con la garantía de la motivación, se verifica que la sentencia expresó razones suficientes para no examinar la excepción de prescripción de la acción de forma independiente por cada demandado y que, si bien empleó una razón inatente para establecer cuándo se interrumpió la prescripción, esta no fue la única razón para justificar su decisión. En relación con la seguridad jurídica, se verifica que la sentencia impugnada no dejó de aplicar un precedente en sentido estricto de esta Corte.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 1 de abril de 2003, el Banco Pichincha C.A. (también, la “compañía accionante”) presentó una demanda de juicio ejecutivo en contra de la compañía NORTUSA S.A., representada por Marco Antonio Durán Cassola y Jorge Emilio Durán Restrepo, por el pago de USD 148.871,79, en virtud tanto del contrato de mutuo N.º 502588 como del pagaré a la orden N.º 536717, suscritos el 2 de abril y el 12 de julio de 2001, respectivamente¹. La compañía accionante también solicitó el embargo de un lote de terreno hipotecado a su favor.
2. El 26 de mayo de 2004, la compañía accionante reformó la demanda al ejercer su acción también en contra de Marco Antonio Durán Cassola y María Cristina Wohlermann Barrera, propietarios del bien hipotecado².

¹ La causa fue identificada con N.º 17304-2003-0280.

² El 15 de marzo de 2001, Marco Antonio Durán Cassola y María Cristina Wohlermann Barrera constituyeron hipoteca abierta a favor del Banco Pichincha sobre un inmueble ubicado en la parroquia Malchingui, cantón Pedro Moncayo, provincia de Pichincha, para garantizar las obligaciones que contrajeran y las que contrajere la compañía NORTUSA S.A. o Marco Antonio Durán Cassola y María Cristina Wohlermann Barrera. El 2 de abril de 2001, Marco Antonio Durán Cassola en calidad de gerente general de NORTUSA S.A. suscribió un contrato de mutuo por la cantidad de USD 113 000.

3. El 16 de agosto de 2004, la compañía accionante reformó por segunda vez su demanda, al ejercer su acción también en contra de Jorge Emilio Durán Restrepo y Elsa María de Lourdes Cassola Terán³, y solicitó el embargo de un bien hipotecado a su favor.
4. El 10 de noviembre de 2005, se perfeccionó la citación a Marco Antonio Durán Cassola y María Cristina Wohlermann Barrera. El 20 de junio de 2006, se habría citado a Jorge Emilio Durán Restrepo. Elsa María de Lourdes Cassola Terán habría sido citada por la prensa los días 15, 16 y 17 de noviembre de 2011.
5. El 19 de enero de 2017, la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito emitió una sentencia en la que aceptó la excepción de prescripción de la acción y desestimó las pretensiones de la demanda. En contra de esta sentencia, la compañía accionante interpuso recurso de apelación.
6. El 17 de agosto de 2017, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha emitió una sentencia en la que decidió desestimar el recurso y confirmar la sentencia de primera instancia. La compañía accionante solicitó la aclaración de esta sentencia, lo que fue negado en auto de 31 de agosto de 2017.
7. El 28 de septiembre de 2017, la compañía accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación y del auto que negó su aclaración.
8. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
9. Mediante sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 17 de agosto de 2021 y requirió el informe de descargo a la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

10. La compañía accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se disponga la reparación integral.
11. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 11.1. La sentencia de apelación vulneró su derecho a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto habría declarado la prescripción de la acción sin verificar la supuesta inactividad de la compañía accionante, ni considerar individualmente la situación de cada demandado respecto de la citación, incumpliendo los artículos 2403, 2414, 2415 y 2419 del

³ El 12 de julio de 2001, Marco Antonio Durán Cassola y Jorge Emilio Cepeda Cassola, en calidad de gerente general y presidente de NORTUSA S.A., respectivamente, suscribieron un pagaré por la suma de USD 15 000.

Código Civil e inobservando la sentencia N.º 124-17-SEP-CC. Así, alega que los jueces desconocieron el hecho de que ciertos demandados ya fueron citados años atrás y, respecto de ellos ya se habría interrumpido la prescripción antes del vencimiento del plazo.

11.2. La sentencia de apelación vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, contenidos en los artículos 75 y 76.7.1 de la Constitución, porque:

11.2.1. “[R]esulta incoherente afirmar que el plazo de prescripción se interrumpió cuando se citó al último demandado, porque desde aquel momento se debe computar el término para contestar la demanda”.

11.2.2. No habría analizado la prescripción respecto de cada uno de los demandados.

11.2.3. Sería incomprensible, por las mismas razones mencionadas en los párrs. 11.2.1 y 11.2.2 *supra*.

C. Informe de descargo

12. El 27 de agosto de 2021, una de las juezas de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha señaló que la sentencia de apelación fue emitida sin vulnerar derechos constitucionales y en observancia de las normas aplicables al caso.

D. Alegación de terceros con interés

13. Mediante escrito de 10 de julio de 2020, Jorge Emilio Durán Restrepo y Elsa María de Lourdes Cassola Terán solicitaron que se rechace la acción extraordinaria de protección presentada toda vez que se agotaría en “*temas procesales de orden legal sin relevancia constitucional*”. Además, señalaron que las sentencias emitidas dentro de la causa de origen fueron emitidas en observancia de ley procesal aplicable al caso y sin vulneración de derechos constitucionales.

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 (“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 esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁴.

16. De la revisión íntegra de la demanda de acción extraordinaria de protección se advierte que, si bien la compañía accionante señaló como decisiones judiciales impugnadas a la sentencia de apelación de 17 de agosto de 2017 y el auto que negó su aclaración de 31 de agosto de 2017, sus argumentos se dirigen exclusivamente a la sentencia, por lo que no es posible formular un problema jurídico respecto del auto impugnado.
17. En el cargo mencionado en el párrafo 11.1 *supra*, la compañía accionante afirma que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica por cuanto (i) se habría declarado la prescripción de la acción ejecutiva sin verificar su presunta inactividad, (ii) no se habría analizado la situación de cada demandado en relación a la citación y (iii) se habría inobservado la sentencia N.º 124-17-SEP-CC. El análisis de las dos primeras razones de este cargo implicaría que esta Corte se pronuncie sobre el asunto de fondo, esto es, sobre la pertinencia o no de la declaratoria de prescripción de la acción ejecutiva. La jurisprudencia de esta Corte ha denominado “*examen de mérito*” a una revisión de este tipo y en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha condicionado su procedencia a que las decisiones impugnadas provengan de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en ciertas circunstancias excepcionales.
18. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio ejecutivo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, estas razones no permiten formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia. En relación con la tercera razón, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante porque habría inobservado el precedente establecido en la sentencia N.º 124-17-SEP-CC?
19. De acuerdo con el cargo sintetizado en el párr. 11.2 *supra*, la compañía accionante afirma que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación partiendo de hechos y justificaciones comunes. Así, alega que se vulneraron sus derechos por la supuesta incoherencia entre dos premisas de la motivación de la sentencia impugnada, porque dicha motivación no sería suficiente para justificar la prescripción de la acción respecto de cada uno de los demandados y que, por estas mismas razones la sentencia resultaría incomprensible. Considerando que todas estas razones se refieren a la suficiencia de la motivación de la sentencia y dado que, en el párr. 122 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, se estableció que “*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*”, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

de la motivación de la compañía accionante por cuanto no habría justificado suficientemente por qué consideró prescrita la acción?

20. Por claridad expositiva, el problema jurídico mencionado en el párrafo anterior se responderá en primer lugar.

IV. Resolución de los problemas jurídicos

E. Primer problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la compañía accionante por cuanto no habría justificado suficientemente por qué consideró prescrita la acción?**

21. En su parte pertinente, el artículo 76.7.1 de la Constitución establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”.
22. Además, según la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa, como en la fundamentación fáctica. Específicamente, en el párrafo 61 de dicha sentencia se especificó:

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

23. Así, según los párrs. 71, 74 y 76 de la mencionada sentencia N.º 1158-17-EP/21, una decisión del poder público vulnera la garantía de la motivación, entre otros supuestos, cuando una de sus argumentaciones es meramente aparente, es decir, cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación suficiente, pero está afectada por algún tipo de vicio motivacional. Entre estos vicios se encuentra el de incoherencia lógica, es decir, cuando existe una contradicción entre los enunciados de su fundamentación, siempre que, dejando de lado los enunciados contradictorios, no queden otros que permitan establecer una argumentación jurídica suficiente.
24. La compañía accionante controvierte la suficiencia de la motivación de la sentencia impugnada por dos razones. En primer lugar, porque “*resulta incoherente afirmar que el plazo de prescripción se interrumpió cuando se citó al último demandado, porque desde aquel momento se debe computar el término para contestar la demanda*”. Adicionalmente, porque no se habría justificado la declaratoria de prescripción de la acción respecto de cada uno de los demandados.

25. Respecto de este segundo asunto, en la sentencia impugnada se afirmó lo siguiente:

CUARTO: Al tratarse de una obligación solidaria la que ha sido demandada y por cuanto han sido convocados en calidad de demandados tanto una persona jurídica como personas naturales, los litis consorcios pasivos son “necesarios” es decir su comparecencia es indispensable en el proceso para emitir una resolución de fondo y las excepciones perentorias les favorecen a todos en forma conjunta [...].

26. Por lo tanto, la sentencia impugnada consideró que las obligaciones cuyo cumplimiento se exigió en el juicio eran solidarias y que, por lo tanto, la situación jurídica de cada uno de los demandados no debía considerarse de forma individual, sino como parte de una unidad inescindible, es decir, que constituían un “*litis consorcio necesario*”. Con ello se verifica, en consecuencia, que la sentencia impugnada dio razones suficientes para comprender por qué las excepciones formuladas, como la de prescripción de la acción, debían ser analizadas respecto de todos los demandados de forma conjunta y no de manera individual.
27. Sobre este asunto, finalmente, cabe señalar que el razonamiento de esta Corte no puede ser interpretado en el sentido de que se den por *correctas* las afirmaciones del tribunal de apelación, sino, simplemente, que incluyen razones que resultan *suficientes* para comprender por qué se analizó la excepción de prescripción de forma conjunta respecto de todos los demandados. En definitiva, se debe recordar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales, sino a la suficiencia de las razones esgrimidas para justificar la decisión de que se trate⁵.
28. En relación con el otro aspecto cuestionado por la compañía accionante relativo a la motivación, en la sentencia impugnada se manifestó lo siguiente:

Considerando que el juez a-quo declaró la prescripción de la acción y la parte accionante interpuso el recurso de apelación, este tribunal ad-quem tiene la obligación de analizar en primer lugar si efectivamente la acción ejecutiva estaba prescrita. Es preciso también determinar que son dos los títulos ejecutivos objeto del litigio, estos son: un pagaré cuya prescripción opera a los tres años de no ejercer la acción ejecutiva desde su vencimiento conforme dispone el artículo 479 del Código de Comercio y un contrato de mutuo o préstamo con reconocimiento de firmas cuya prescripción opera a los cinco años conforme el artículo 2415 del Código Civil. QUINTO: Consta de autos que el pagaré suscrito el 12 de julio del 2001 vencía a 270 días vista, el visto bueno consta realizado el 12 de julio del 2001, por lo que su vencimiento aconteció el 08 de abril del 2002. En cuanto al contrato de préstamo fue suscrito el 2 de abril del 2001 a 720 días plazo, consta aceptada la cláusula de aceleración de pagos. La parte actora manifiesta que declara de plazo vencido el préstamo otorgado en virtud de la última cuota pagada, esto es desde el 31 de octubre del 2002. Teniendo en cuenta las fechas señaladas es pertinente determinar en qué fecha se cumplió la diligencia esencial de citación con la demanda, puesto que este acto judicial surte como efecto interrumpir la prescripción al tenor del artículo 97.2 del Código de Procedimiento Civil, norma aplicable a esta causa. Revisados los autos se verifica que la demandada Elsa María Cassola Terán fue la última demandada citada por la prensa, este acto se realizó por publicación realizada el día 17 de noviembre del

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 28.

2011, fecha que debe considerarse al tenor de lo que prevé el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, que dice: “Todos los términos se cuentan desde que se hizo la última citación o notificación; han de ser completos y correrán, además hasta la media noche del último día, salvo lo dispuesto por el inciso final del Art. 82”. Consecuentemente tanto desde el vencimiento del pagaré como desde el vencimiento del contrato de mutuo pasaron respectivamente más de tres y cinco años hasta la última citación, evidenciándose la prescripción de la acción ejecutiva en su orden para el pagaré y para el contrato de mutuo. Por lo expuesto, habiéndose comprobado el paso del tiempo que permitió que opere la excepción perentoria de prescripción de la acción, es impertinente analizar otros hechos del fondo del asunto.

- 29.** Conforme a la transcripción del párrafo anterior, el tribunal de apelación declaró la prescripción de la acción ejecutiva considerando el artículo 97.2 del Código de Procedimiento Civil⁶, que establece como uno de los efectos de la citación de la demanda a la interrupción de la prescripción (afirmación a) y, luego de mencionar la fecha de la última citación (a Elsa María Cassola Terán), en virtud del artículo 305⁷ del mismo cuerpo legal, consideró que los términos debían contarse desde la última citación (afirmación b).
- 30.** Lo afirmado en el párrafo anterior no es contradictorio, es decir, una proposición no afirma lo que la otra niega, sino que se refieren a dos asuntos distintos. Así, por un lado, se afirma que el plazo de prescripción se interrumpió cuando se citó al último demandado (afirmación a) y, por otro, que, si existen varios demandados, los términos deben contarse de modo conjunto para todos ellos desde la última citación (afirmación b).
- 31.** Ahora bien, el cuestionamiento de la compañía accionante puede ser comprendido de otra forma: no es posible derivar la aseveración de que el plazo de prescripción se interrumpió cuando se citó al último demandado (afirmación a) de la razón que habría sido esgrimida para fundamentarla –que los términos se cuentan desde la última citación (afirmación b)–, precisamente porque no tienen ninguna relación entre sí como se indicó en el párrafo 29 *supra*.
- 32.** Al respecto, en la mencionada sentencia N.º 1158-17-EP/21, se estableció que otra forma de vulneración de la garantía de la motivación, al ser esta meramente aparente, se da ante un vicio de inatinencia, en los siguientes términos:

80. Hay inatinencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate. Dicho de otro modo, una inatinencia se produce cuando el razonamiento del juez “equivoca el punto” de la controversia judicial [...]

⁶ “Art. 97.- Son efectos de la citación: [...] 2. Interrumpir la prescripción”.

⁷ “Art. 305.- Todos los términos se cuentan desde que se hizo la última citación o notificación; han de ser completos y correrán, además hasta la media noche del último día, salvo lo dispuesto por el inciso final del Art. 82”.

82. *La inatención no se refiere a la pertinencia jurídica de las razones esgrimidas en la argumentación, es decir, no alude a si las disposiciones jurídicas invocadas por el juzgador son o no aplicables al caso concreto. Esto último no concierne a la suficiencia de la argumentación jurídica, sino que alcanza a su corrección conforme al Derecho, lo que rebasa el alcance de la garantía de la motivación [...]*

83. *La inatención implica que una argumentación jurídica es aparente, es decir, que se vulnera la garantía de la motivación, solamente si, dejando de lado las razones inatendidas, no quedan otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente [se omitieron referencias a notas al pie de página del original].*

33. El asunto que ahora se examina consistiría en que el tema relativo al inicio de los términos procesales cuando hay varias citaciones no tiene relación con establecer cuándo se produjo la prescripción de la acción.
34. Y, efectivamente, la forma de establecer el inicio de los términos procesales cuando hay varias citaciones –por ejemplo, a efectos de contestar la demanda–, no tiene relación alguna para fijar cuándo prescribió la acción.
35. No obstante, lo dicho no alcanza para declarar la vulneración de la garantía de la motivación porque, si bien en la sentencia impugnada la razón que hemos establecido como inatendente es la principal para establecer la conclusión, no es la única. Así, del texto citado en el párr. 25 *supra* se puede concluir que el tribunal de apelación mencionó otra razón para establecer que la última citación era relevante para establecer la prescripción de la acción respecto de todos los demandados, en los siguientes términos: “*las excepciones perentorias les favorecen a todos en forma conjunta*”. Finalmente, conviene recordar lo señalado en el párr. 27 *supra*, es decir, que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto jurídico de las resoluciones judiciales, sino que exige que se formulen razones suficientes para entender por qué se adoptó una decisión determinada, con miras a garantizar el derecho a la defensa y, en general, el derecho al debido proceso.
36. En definitiva, se descartan las alegadas vulneraciones del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

F. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante porque habría inobservado el precedente establecido en la sentencia N.º 124-17-SEP-CC?

37. El derecho invocado se prevé en la Constitución en los siguientes términos: “*Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.
38. En relación con los precedentes jurisprudenciales, su inobservancia puede presentarse, al menos, en dos supuestos: el primero se configura cuando los jueces que componen

un cierto tribunal se alejan del precedente sin justificar suficientemente; y el segundo ocurre cuando, dichas autoridades judiciales no se apartan del precedente, sino que debiendo aplicarlo, no lo hacen⁸. El primero deviene en la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación (ver párr. 22 *supra*); mientras que el segundo deriva en la vulneración del derecho a la seguridad jurídica⁹. En el caso, se identifica que la compañía accionante acusa la supuesta falta de aplicación de un precedente jurisprudencial, específicamente el establecido en la sentencia N.º 124-17-SEP-CC, es decir, se encuentra en el segundo supuesto.

39. Sobre el precedente en sentido estricto, esta Corte afirmó lo siguiente en la sentencia N.º 109-11-IS, de 26 de agosto de 2020:

23. Dicho precedente judicial en sentido estricto está conectado íntimamente con la motivación de las decisiones judiciales. Según la Constitución (artículo 76 núm. 7 letra l), toda decisión judicial debe tener una motivación; dentro de esta, sin embargo, cabe distinguir la ratio decidendi, o sea, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido (las demás consideraciones contenidas en la motivación suelen denominarse obiter dicta). Y, dentro de la ratio decidendi, cabe todavía identificar su núcleo, es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla) [se omitió una referencia a una nota al pie de página del original].

40. La sentencia N.º 124-17-SEP-CC se refiere a una demanda de acción extraordinaria de protección presentada por garantes solidarios a quienes se le condenó al pago en un juicio ejecutivo, a pesar de que se declaró la prescripción de la acción respecto del obligado principal y su representante. En dicha sentencia se declaró la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por causas ajenas al presente caso (inobservancia del principio de debida diligencia porque el proceso no se habría resuelto en un plazo razonable) y se descartó la vulneración del derecho a la defensa, en conexidad con el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas.

41. En relación con este último aspecto, en la sentencia N.º 124-17-SEP-CC, se concluyó que

los accionantes propusieron varias excepciones y todas ellas fueron analizadas y valoradas por los jueces de la Sala, de conformidad con las reglas de la sana crítica y bajo criterios de independencia interna y externa. En específico, respecto a la excepción de prescripción, esta fue analizada en el literal B de la sentencia subjudice, en donde se aprecia que se aplicaron las normas que regulan esta excepción, por lo que no se observa que haya existido vulneración al derecho a la defensa.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 487-16-EP/22, de 13 de abril de 2022, párr. 17.

⁹ Esta Corte reiteró que “la observancia de precedentes constitucionales permite asegurar la vigencia de los derechos a la seguridad jurídica y a la igualdad”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1797-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 66.

42. En consecuencia, la sentencia N.º 124-17-SEP-CC no era aplicable al caso concreto al no tener presupuestos similares (ver párrafos 40 y 41 *supra*) y, por lo tanto, no constituía un precedente a ser observado en la sentencia impugnada.
43. Por lo dicho, se descarta también que se haya producido la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante.

V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 2919-17-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 02 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 2919-17-EP/22**VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia N° 2919-17-EP/22, me permito disentir con el voto de mayoría respecto del análisis y la decisión adoptada dentro de la presente acción extraordinaria de protección. En tal sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), fundamento mi disidencia en los siguientes términos.

Antecedentes del proceso:

2. A efectos de contextualizar los argumentos del presente voto particular, resulta de mucha utilidad realizar una breve evocación del acontecer procesal de la causa de origen. Así se tiene que:

2.1. El 1 de abril de 2003, el Banco Pichincha C.A. presentó una demanda de juicio ejecutivo en contra de la compañía NORTUSA S.A., representada por Marco Antonio Durán Cassola y Jorge Emilio Durán Restrepo, en sus calidades de gerente general y presidente, reclamando el pago de USD 148.871,79, en virtud, tanto del contrato de mutuo N.º 502588, como del pagaré a la orden N° 536717, suscritos el 2 de abril y el 12 de julio de 2001, respectivamente. La compañía accionante también solicitó el embargo de un lote de terreno hipotecado a su favor.

2.2. El 26 de mayo de 2004, la compañía accionante reformó la demanda al ejercer su acción también en contra de Marco Antonio Durán Cassola y María Cristina Wohlermann Barrera, propietarios de un bien hipotecado a su favor¹.

2.3. El 16 de agosto de 2004, la compañía accionante reformó por segunda vez su demanda, al ejercer su acción también en contra de Jorge Emilio Durán Restrepo y Elsa María de Lourdes Cassola Terán, y solicitó el embargo de un bien hipotecado a su favor².

¹ Mediante escritura celebrada ante el Notario Cuadragésimo del cantón Quito, el 15 de marzo de 2001, los cónyuges Marco Antonio Durán Cassola y María Cristina Wohlermann Barrera constituyeron primera hipoteca abierta sobre un inmueble ubicado en la parroquia Malchinguí del canón Pedro Moncayo, garantizando las obligaciones que contrajeren con el Banco Pichincha C.A., los suscribientes y la compañía Nortussa S.A.

² Mediante escritura celebrada ante el Notario Cuadragésimo del cantón Quito, el 7 de febrero de 2001, los cónyuges Jorge Emilio Durán Restrepo y la señora Elsa María Lourdes Cassola Terán, por los derechos que representan de la sociedad conyugal que tienen conformada y en calidad de presidente y gerente general de la compañía Nortusa S.A., constituyeron primera hipoteca abierta sobre un inmueble ubicado en la parroquia Matriz del cantón Patate de la provincia de Tungurahua, garantizando las obligaciones que contrajeren con el Banco Pichincha C.A., los suscribientes y la compañía Nortussa S.A.

2.4. El 10 de noviembre de 2005, se perfeccionó la citación a Marco Antonio Durán Cassola y María Cristina Wohlermann Barrera. El 20 de junio de 2006, se habría citado a Jorge Emilio Durán Restrepo. Elsa María de Lourdes Cassola Terán habría sido citada por la prensa los días 15, 16 y 17 de noviembre de 2011.

2.5. El 19 de enero de 2017, la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito emitió una sentencia en la que aceptó la excepción de prescripción de la acción y desestimó las pretensiones de la demanda. En contra de esta sentencia, la compañía accionante interpuso recurso de apelación.

2.6. El 17 de agosto de 2017, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha emitió una sentencia en la que decidió desestimar el recurso y confirmar la sentencia de primera instancia. La compañía accionante solicitó la aclaración de esta sentencia, lo que fue negado en auto de 31 de agosto de 2017.

3. En base a estos antecedentes el Banco Pichincha C.A. (“entidad accionante”) propuso la acción extraordinaria de protección materia de análisis. En lo principal, alegó que la sentencia de segunda instancia vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la debida motivación de las resoluciones judiciales.

Análisis:

4. Respecto al análisis contenido en el voto de mayoría, coincido en lo siguiente:
- a. Descartar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, considerando que la sentencia N.º 124-17-SEP-CC no era aplicable al caso concreto al no tener presupuestos similares y, por lo tanto, no constituía un precedente a ser observado en la sentencia impugnada.
 - b. Verificar que la sentencia de segunda instancia incurre en el vicio motivacional de inatención ya que el tribunal de apelación declara la prescripción de la acción ejecutiva con base en dos afirmaciones que no guardan relación entre sí, pues refieren a dos asuntos distintos, porque por un lado considera el artículo 97 numeral 2 del Código de Procedimiento Civil³, que establece como uno de los efectos de la citación de la demanda a la interrupción de la prescripción y, por otro considera el artículo 305⁴ del mismo cuerpo legal, que determina que los términos debían contarse desde la última citación.
5. Sin perjuicio de lo anterior, disiento respecto de la afirmación del voto de mayoría que señala que: “(...) *lo dicho no alcanza para declarar la vulneración de la garantía de la*

³ “Art. 97.- Son efectos de la citación: [...] 2. Interrumpir la prescripción”.

⁴ “Art. 305.- Todos los términos se cuentan desde que se hizo la última citación o notificación; han de ser completos y correrán, además hasta la media noche del último día, salvo lo dispuesto por el inciso final del Art. 82.”

motivación porque, si bien en la sentencia impugnada la razón que hemos establecido como inatinerente es la principal para establecer la conclusión, no es la única. Así (...) se puede concluir que el tribunal de apelación mencionó otra razón para establecer que la última citación era relevante para establecer la prescripción de la acción respecto de todos los demandados, en los siguientes términos: ‘las excepciones perentorias les favorecen a todos en forma conjunta’”.

6. En la sentencia impugnada se afirmó lo siguiente:

CUARTO: Al tratarse de una obligación solidaria la que ha sido demandada y por cuanto han sido convocados en calidad de demandados tanto una persona jurídica como personas naturales, los litis consorcios pasivos son “necesarios” es decir su comparecencia es indispensable en el proceso para emitir una resolución de fondo y las excepciones perentorias les favorecen a todos en forma conjunta (...).

- 7.** En relación a lo anterior, habiéndose verificado que la razón principal para establecer la prescripción de la acción ligada al artículo 304 del Código de Procedimiento Civil, era inatinerente, no se encuentra que la sentencia impugnada cuente con una fundamentación normativa o jurisprudencial que explique la conclusión del tribunal respecto al litis consorcio pasivo necesario que se habría configurado, ni la forma en que las excepciones perentorias favorecerían a todos los demandados de forma conjunta. En este sentido, en los términos establecidos en la sentencia N.º 1158-17-EP/21⁵, no se evidencia que la sentencia impugnada contenga una fundamentación normativa suficiente, pues no se sustenta en normas ni principios jurídicos que funden la decisión, y, por ello, contrario a lo que concluye la sentencia de mayoría, no se advierte que dejando de lado la razón inatinerente existan otras razones que sustenten la decisión del fallo impugnado.
- 8.** En razón de lo mencionado, este voto considera que la acción extraordinaria de protección planteada por Banco Pichincha CA debió ser aceptada, declarando la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por parte de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al dictar la sentencia de 17 de agosto de 2017, y en consecuencia debió dejarse sin efecto el fallo en cuestión.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Carmen Corral Ponce

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

JUEZA CONSTITUCIONAL

⁵ En la sentencia No. 1158-17-EP/21 esta Corte Constitucional determinó que: “(...) el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...) la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”.

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2919-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 16:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

291917EP-4e7df

**Caso Nro. 2919-17-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto salvado que antecede fue suscrito el día jueves veinticuatro de noviembre de dos mil veintidos por el señor presidente de la Corte Constitucional, ALI VICENTE LOZADA PRADO; y, el día martes veintinueve de noviembre de dos mil veintidos por la jueza constitucional CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.-
Lo certifico.-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

MG/AM

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.