

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

55-16-IN/21 En el Caso No. 55-16-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad No. 55-16-IN.	3
58-17-AN /21 En el Caso No. 58-17-AN Rechácese por improcedente la acción por incumplimiento No. 58-17-AN.....	13
1236-16-EP/21 En el caso No. 1236-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada signada con el No. 1236-16-EP.	38
2016-16-EP /21 En el caso No. 2016-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección	49
33-16-IN/21 En el caso No. 33-16-IN Niéguese la acción de inconstitucionalidad No. 33-16-IN.	58
11-15-AN/21 En el caso No. 11-15-AN Desestímese la acción por incumplimiento No. 11-15-AN planteada por el Director Distrital de Salud No. 13D03 del Ministerio de Salud	66
43-17-IS/21 En el caso No. 43-17-IS Desestímese la acción de incumplimiento presentada.	74
148-15-EP/21 En el caso No. 148-15-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	81
2008-15-EP /21 En el caso No. 2008-15-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada por el Ministerio de Trabajo.	88
64-16-EP/21 En el caso No. 64-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por Marco Proaño Duran, Subprocurador Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.	96

	Págs.
700-16-EP/21 En el caso No. 700-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 700-16-EP.	105
944-16-EP/21 En el caso No. 944-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 944-16-EP	115



Sentencia No. 55-16-IN/21

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 12 de mayo de 2021

CASO No. 55-16-IN**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad del segundo numeral del artículo 32 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registros de Datos Públicos que establece el requisito de contar con título de abogado para poder ocupar el cargo de directora o director de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. Luego del análisis correspondiente se desestima la demanda al verificar que la norma es compatible con las normas constitucionales analizadas.

I. Antecedentes procesales

1. El 19 de agosto de 2016, Liliana Elizabeth Durán Aguilar, por sus propios derechos y en calidad de coordinadora nacional del Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana presentó una acción pública de inconstitucionalidad respecto del numeral 2 del artículo 32 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos (“LOSENARDAP”), mismo que dispone que para ocupar el cargo de directora o director de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos se requiere “*tener título profesional de abogada o abogado*”.
2. El 27 de septiembre de 2016, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dictó auto en el que ordenó que la legitimada activa complete la demanda. Una vez cumplida la disposición de la Sala, el 23 de noviembre de 2016, se admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad.
3. De conformidad con el sorteo ordinario de 14 de diciembre de 2016 la sustanciación de la causa correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.
4. El 24 de abril de 2017, se convocó a las partes procesales y terceros con interés a la audiencia a celebrarse el día 08 de mayo de 2017. Asimismo, se solicitó informe de descargo a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado.
5. El 08 de mayo de 2017, se celebró la audiencia pública en la que participaron las siguientes personas: **Accionante (i)** Ximena Veintimilla, en calidad de coordinadora del Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana; **Accionados (ii)** Walter

Romero, en calidad de abogado de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; (iii) Francis Abad, como procurador judicial de la presidencia de la Asamblea Nacional y (iv) Diego Carrasco, en calidad de delegado del procurador general del Estado.

6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 9 de julio de 2019, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa el 10 de noviembre de 2020.

II. Competencia

7. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Normas respecto de las que se demanda la inconstitucionalidad

8. La accionante demanda la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 32 numeral 2 de la LOSENARDAP (publicado en el Registro Oficial No. 162 de 31 de marzo de 2010) que dispone: *“Para ser directora o director se requiere: [...] 2. Tener título profesional de abogada o abogado...”*.

IV. Fundamentos y pretensión

4.1. Demanda de acción pública de inconstitucionalidad

9. En su demanda, la legitimada activa identificó como vulnerados los numerales 2, 4 y 8 del artículo 11 de la CRE que contemplan los principios de igualdad y no discriminación, el principio de que ninguna norma podrá restringir el contenido de los derechos ni garantías constitucionales así como los principios de progresividad y no regresividad.
10. Para fundamentar su acción, citó varias normas constitucionales que contemplan el requisito de tener un título de abogado para acceder a cargos públicos, por ejemplo, de los vocales del Consejo de la Judicatura (art. 180 numeral 2 de la CRE), Defensor público (art. 192 numeral 2 de la CRE), Fiscal General del Estado (art. 196 numeral 2 de la CRE). Sobre estos artículos, la legitimada activa indicó que: *“la Constitución establece parámetros no discriminatorios para ocupar cargos dentro de las Instituciones que integran la Función Judicial [...] toda vez que la gestión a ser realizada corresponda exclusivamente a dicha rama de especialidad y su aplicabilidad para brindar acceso oportuno y eficaz a la justicia[...].”*

11. Explicó que, para acceder al cargo de asambleísta y ser presidente, vicepresidente y ministro de Estado no se menciona requisito alguno respecto del título universitario obtenido para las máximas autoridades que integran las diversas funciones del Estado. Por ello, sostuvo que resulta incongruente que para ser director o directora nacional de Registro de Datos Públicos en una institución de la función ejecutiva se exija poseer el título profesional de abogado *“a sabiendas que el ámbito de acción de Dirección en referencia es amplio y no limita su conocimiento al área de derecho”*.
12. Manifestó que el objeto de la LOSENARDAP es crear y regular el sistema de registro de datos públicos y su acceso, cuya finalidad es *“garantizar la seguridad jurídica, organizar, regular, sistematizar e interconectar la información, así como: la eficacia y eficiencia de su manejo, su publicidad, transparencia, acceso e implementación de nuevas tecnologías”*.
13. A su vez, explicó que para determinar si una persona es idónea para ocupar un puesto de trabajo que conlleve la planificación, organización y gestión de una entidad pública no corresponde limitar su conocimiento a una materia específica, se requiere determinar un perfil adecuado para el ejercicio de su cargo.
14. Finalmente, señaló que la norma es inconstitucional por ser discriminatoria, en virtud de que no existe justificación para dar un trato desigual en la ocupación de un cargo público a personas que no cuentan con título de abogado.

4.2. Contestación de la Presidencia de la República

15. En el escrito de 19 de diciembre de 2016, Alexis Mera Giler, en calidad de secretario jurídico de la Presidencia de la República dio contestación defendiendo la constitucionalidad de la norma demandada. En lo principal, se centró en exponer las que a su criterio son las atribuciones conferidas al director y sobre las razones por las que se requiere el título de abogado para el ejercicio de aquel cargo.
16. Señaló que la normativa impugnada tiene el propósito de establecer un organismo integrante de la función ejecutiva para el ejercicio de la rectoría en materia de datos públicos y que se construya un sistema en el cual se unifiquen los datos públicos y se dicten directrices para evitar dispersión sobre esta materia.
17. Agregó que es adecuado contar con una persona con título de abogado o abogada como titular de dicha entidad por la naturaleza de los actos sujetos a supervisión. Además, señaló que en la demanda se omitió mencionar las funciones de la o el director contempladas en los numerales 1, 2 y 7 del artículo 31 de la LOSENARDAP que, a su interpretación, serían funciones jurídicas¹.

¹ LOSENARDAP. Art. 31.- Atribuciones y facultades.- La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos tendrá las siguientes atribuciones y facultades:

1. Presidir el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, cumpliendo y haciendo cumplir sus finalidades y objetivos;

18. Arguyó que los artículos 19 y 20 de la Ley impugnada contemplan como requisito para ocupar el puesto de registrador mercantil o de la propiedad contar con un título de abogado y que *“es natural entonces que la autoridad rectora del sistema deba tener título de abogado”*. Finalmente, solicitó que se deseche la demanda en virtud de que no existe una violación a derechos.

4.3. Asamblea Nacional del Ecuador

19. Por parte de la Asamblea Nacional, en escrito presentado el 21 de diciembre de 2016, compareció Mauro Naranjo, en calidad de procurador judicial, y formuló su argumentación defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.
20. En primer lugar, manifestó que la finalidad del sistema de datos públicos es proteger derechos patrimoniales como efectos de transacciones civiles, mercantiles, societarios, financieros que constituyan, modifiquen, extingan y publiciten por efectos de la inscripción de los hechos, actos y/o contratos legales y legítimos con el objeto de garantizar el movimiento de la información de los particulares y el intercambio de estas.
21. Refirió algunas de las atribuciones de la o el director del DINARDAP y explicó que son actividades eminentemente jurídicas que corresponden, exclusivamente, a la rama del derecho, por la delicadeza y trascendencia de los objetivos del sistema. Esto porque se orientan a recoger datos públicos y garantizar que no se vulnere el derecho a la intimidad de los usuarios del servicio.

-
2. Dictar las resoluciones y normas necesarias para la organización y funcionamiento del sistema;
3. Elaborar el presupuesto de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos;
4. Promover, dictar y ejecutar a través de los diferentes registros, las políticas públicas a las que se refiere esta Ley, así como normas generales para el seguimiento y control de las mismas;
5. Consolidar, estandarizar y administrar la base única de datos de todos los Registros Públicos, para lo cual todos los integrantes del Sistema están obligados a proporcionar información digitalizada de sus archivos, actualizada y de forma simultánea conforme ésta se produzca;
6. Definir los programas informáticos y los demás aspectos técnicos que todas las dependencias de registro de datos públicos deberán implementar para el sistema interconectado y control cruzado de datos, y mantenerlo en correcto funcionamiento;
7. Vigilar y controlar la correcta administración de la actividad registral;
8. Sancionar de conformidad con la ley que regula a la servidora o servidor público, el incumplimiento de los deberes y obligaciones de las registradoras o registradores;
9. Disponer que los datos generados en cada oficina registral sean ingresados a una misma base de datos, en el lenguaje y plataforma determinados por la autoridad;
10. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores el establecimiento, en los respectivos Consulados, de un sistema de información registral interconectado que facilite su utilización en el exterior por parte de las o los migrantes;
11. Promover, organizar y ejecutar programas de capacitación de las registradoras o registradores públicos y demás personal de los registros;
12. Promover la realización de estudios e investigaciones en materia registral;
13. Celebrar convenios de cooperación técnica nacional e internacional para mejorar la calidad del servicio registral; y,
14. Las demás que determine la presente ley y su reglamento.

22. En este sentido, acotó que: *“el registro no es un tema administrativo y tecnológico sino que responde a un procedimiento de incorporación de información registral, luego del agotamiento de procedimientos solemnes, que en ciertos casos podría rebasar el carácter personalísimo y pasar al judicial [...]”*.
23. Afirmó que la finalidad de la norma impugnada es establecer un perfil óptimo para que la o el director del sistema pueda dirigir de manera eficiente la institución, sin que con ello se desconozca el derecho a la igualdad material y no discriminación conforme al numeral 4 del artículo 66 de la CRE.
24. Señaló que la norma controvertida es proporcional en tanto es idónea en vista de que las funciones de la o el director del DINARDAP son de carácter legal preponderantemente; es necesaria dado que en este caso no existe otra medida distinta para proteger los derechos de los ciudadanos que son usuarios del sistema; y, es proporcional porque se precautela la protección de la información de los ciudadanos con el perfil idóneo para la dirección del Sistema DINARDAP. Finalmente, solicitó que se deseche la demanda.

4.4. Procuraduría General del Estado

25. En escrito de 23 de diciembre de 2016, Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, defendió la constitucionalidad de la norma señalando que el numeral octavo de la Disposición Transitoria de la CRE dispuso un plazo para que se aprueben varias leyes entre ellas las que organicen los registros de datos.
26. En adición, mencionó que la Corte Constitucional ha expresado que para encontrar un profesional con las habilidades necesarias para la dirección de una entidad pública se requiere contar con el perfil adecuado para el ejercicio de dicho cargo (sentencia 11-15-SIN-CC) y con base en este precedente establecen que la competencia profesional requerida es compatible con la CRE. Con los antecedentes expuestos, solicitó al pleno de la Corte que rechace la demanda.

4.5. Directora Nacional de Registro de Datos Públicos

27. En escrito de 11 de mayo de 2017, Nuria Susana Butiña Martínez, en calidad de directora Nacional de Registro de Datos Públicos compareció en calidad de tercero con interés para defender la constitucionalidad de la norma. En lo principal, argumentó que el artículo impugnado no se contrapone al derecho a la igualdad y no discriminación y tampoco al artículo 61 numeral 7 de la CRE.
28. Agregó que la distinción, en este caso, persigue un fin constitucional y necesario que es legítimo para la preservación de los derechos constitucionales. De este modo, estableció que el fin de establecer el requisito de contar con título de abogado es una distinción que se encuentra armonizado con todas las disposiciones constitucionales.

29. Señaló que la actividad normativa de la dirección se encuentra definida en la sentencia del caso No. 0003-11-SIN-CC² y en función de aquella la o el director tiene la atribución de dictar las normas que regulan el funcionamiento de los registros a nivel nacional, en lo cual ratificaron que es necesario que una persona con título de abogado o abogada ocupe el cargo.
30. Manifestó que de conformidad con el artículo 29 de la Ley la dirección tiene como atribución la organización, administración y regulación de los registros mercantiles, dependencias que al igual que los registros de propiedad ejercen actividades eminentemente jurídicas y son presididos exclusivamente por abogados.
31. Finalmente, recordó que la profesión no es una categoría sospechosa que esté atada a la esencia de la persona que pueda atentar contra el derecho a la igualdad y causar una discriminación. En tal virtud, solicitó que se deseche la demanda.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

5.1. Análisis Constitucional

¿El artículo 23 de la LOSENARDAP vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, al establecer una limitación en función de la profesión para ejercer el cargo de director o directora de la DINARDAP?

32. El derecho y principio a la igualdad y no discriminación son una piedra angular del Estado de Derechos y Justicia por lo que todas las disposiciones que componen el ordenamiento jurídico deben adecuarse a su tutela y promoción. La CRE reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación en el artículo 11 numeral 2:

“Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. 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. La ley sancionará toda forma de discriminación”.

33. Es menester reconocer que no todo trato diferenciado es inconstitucional, pues no se encuentra prohibido que el legislador establezca diferencias entre sujetos sino que cuando lo haga, la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable. Más aun teniendo en consideración que corresponde al poder legislativo determinar,

² En la parte pertinente de la sentencia se indica “En fin, la competencia concurrente no es excluyente de la división del trabajo en el ámbito de la administración del sistema público de registro de la propiedad; se debe recordar que el sistema público de registro de la propiedad se trata de un servicio público, que a su vez forma parte de un Sistema de Registro de Datos Públicos”

mediante la ley, las cualidades y requisitos para desempeñar los cargos públicos, salvo aquellos casos en los que la Constitución los haya señalado expresamente. Esta Corte debe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado es mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato.

34. Sobre la configuración de un trato desigual, esta Corte ya ha establecido que, para que este se conforme se debe, en primer lugar, verificar si existe el elemento de comparabilidad entre los destinatarios de una situación jurídica o conducta específica. Esto conlleva que deben existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones³.
35. Analizada la norma, se verifica que esta contiene un requisito a cumplir por parte de la persona que la o el ministro de Telecomunicaciones designe para al cargo de directora o director de la DINARDAP; por lo que, es necesario determinar si este constituye una medida discriminatoria frente a otros cargos públicos que no lo requieren, como afirma la accionante.
36. En primer lugar, de las funciones establecidas en la ley impugnada⁴, este Organismo Constitucional encuentra que, más allá de la conveniencia o no de la norma, el núcleo de las atribuciones del director o directora de la DINARDAP tiene relación con actividades que requieren, en general, de un conocimiento técnico-jurídico⁵.

³ Véase por ejemplo Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 31.

⁴ Véase el artículo 32 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y artículo 10 del reglamento a dicha ley.

⁵ LOSENARDAP. Art. 31.- Atribuciones y facultades.- La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos tendrá las siguientes atribuciones y facultades:

1. Presidir el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, cumpliendo y haciendo cumplir sus finalidades y objetivos;
2. Dictar las resoluciones y normas necesarias para la organización y funcionamiento del sistema;
3. Elaborar el presupuesto de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos;
4. Promover, dictar y ejecutar a través de los diferentes registros, las políticas públicas a las que se refiere esta Ley, así como normas generales para el seguimiento y control de las mismas;
5. Consolidar, estandarizar y administrar la base única de datos de todos los Registros Públicos, para lo cual todos los integrantes del Sistema están obligados a proporcionar información digitalizada de sus archivos, actualizada y de forma simultánea conforme ésta se produzca;
6. Definir los programas informáticos y los demás aspectos técnicos que todas las dependencias de registro de datos públicos deberán implementar para el sistema interconectado y control cruzado de datos, y mantenerlo en correcto funcionamiento;
7. Vigilar y controlar la correcta administración de la actividad registral;
8. Sancionar de conformidad con la ley que regula a la servidora o servidor público, el incumplimiento de los deberes y obligaciones de las registradoras o registradores;
9. Disponer que los datos generados en cada oficina registral sean ingresados a una misma base de datos, en el lenguaje y plataforma determinados por la autoridad;
10. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores el establecimiento, en los respectivos Consulados, de un sistema de información registral interconectado que facilite su utilización en el exterior por parte de las o los migrantes;
11. Promover, organizar y ejecutar programas de capacitación de las registradoras o registradores públicos y demás personal de los registros;

37. Bajo tal consideración, cabe destacar que, de conformidad con el artículo 227 de la CRE, la administración pública se debe regir por los principios de calidad y eficiencia, que conllevan a la necesidad de que los servidores públicos sean idóneos en cuanto a su formación, capacitación y experiencia para el ejercicio de los cargos que van a desempeñar.

38. Además, en el artículo 61 (7) establece que los ecuatorianos tienen el derecho a:

*“Desempeñar empleos y funciones públicas con base **en méritos y capacidades**, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional”* (énfasis añadido).

39. En tal sentido, este Organismo Constitucional ha señalado que:

*“Es de destacar que una de las tareas esenciales del Estado es atender a los ciudadanos con la provisión oportuna de bienes y servicios públicos de calidad, los cuales deben ser proporcionados por servidores públicos competentes y probos, pues en caso de no hacerlo el Estado está expuesto a asumir responsabilidades e incluso reparar los daños ocasionados por la deficiencia en la prestación de los servicios públicos. **Es esta la razón por lo que el Estado, sus instituciones y órganos deben mantener su competencia para calificar, seleccionar, reclutar y mantener el personal idóneo en el servicio público**”* (énfasis añadido)⁶.

40. En esta línea, se evidencia que la exigencia de un requisito de capacitación específico para un cargo técnico no comporta *per se* una restricción a derechos consagrados en la Constitución sino un mecanismo necesario para poder brindar servicios de calidad. Es por ello que corresponde, justamente, al legislador establecer los requisitos adecuados para poder cumplir con los presupuestos constitucionales de calidad y especialidad dentro del servicio público.

41. En segundo lugar, cabe destacar que la designación del director o directora de la DINARDAP corresponde exclusivamente a quien ejerza como titular del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información⁷, razón por la cual se encuentra condicionada no sólo por los requisitos previstos en la norma impugnada

12. Promover la realización de estudios e investigaciones en materia registral;

13. Celebrar convenios de cooperación técnica nacional e internacional para mejorar la calidad del servicio registral; y,

14. Las demás que determine la presente ley y su reglamento.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 016-13-SEP-CC de 10 de mayo de 2013.

⁷ La LOSERNADAP en su artículo 30 determina lo siguiente: “*Créase la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, como organismo de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria, adscrita al Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Su máxima autoridad y representante legal será la Directora o Director Nacional, designada o designado por la Ministra o Ministro. Su sede será la ciudad de Quito, tendrá jurisdicción nacional, y podrá establecer oficinas desconcentradas a nivel nacional*”.

sino también por la confianza del ministro o ministra hacia la persona que ejerza este cargo. De modo que, evidentemente, este es un cargo de confianza y de libre nombramiento y remoción.

42. En consecuencia, es evidente que el caso del director o directora de la DINARDAP es un escenario diferente al de los cargos de elección popular citados por la accionante - presidente, asambleístas, alcaldes, concejales, miembros de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, entre otros- en los que desde la propia Constitución no se exigen requisitos de capacitación o formación profesional específica en el entendido que estos cumplen la función de representar, por medio de un mandato libre, la voluntad de los electores en las decisiones de trascendencia nacional⁸.
43. Lo mismo sucede respecto a los cargos de ministras o ministros, pues de acuerdo a la Constitución, al ser de libre nombramiento y remoción, solo requieren cumplir con los requisitos prescritos en el artículo 151 de la Carta Constitucional, que se resumen en: *“estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse en ninguno de los casos de inhabilidad o incompatibilidad previstos en la Constitución”*. En consecuencia, al ser la propia Constitución la que determina sus requisitos y al ser un cargo distinto y superior al de director o directora de la DINARDAP, no se evidencia tampoco comparabilidad entre ellos.
44. En definitiva, no existe comparabilidad entre los sujetos invocados por la accionante y por tanto no se puede considerar que la imposición de un requisito legal para un cargo constituya un acto discriminatorio frente a los demás funcionarios públicos. Por consiguiente, no corresponde que la Corte realice el test de igualdad y no discriminación.
45. En función de las consideraciones expuestas, esta Corte Constitucional encuentra que el requisito contenido en el artículo 32 numeral 2 de la LOSENARDAP, que exige el título de abogado para acceder al cargo de director de la DINARDAP, no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción de inconstitucionalidad No. 55-16-IN.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

⁸ Véase por ejemplo lo señalado en: Corte Constitucional. Dictamen No. 4-19-RC/19 de 21 de agosto de 2019.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.26
09:37:43 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 12 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0055-16-IN

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 58-17-AN/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 12 de mayo de 2021

CASO No. 58-17-AN

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

SENTENCIA No. 58-17-AN/21

Tema: La Corte Constitucional resuelve la acción por incumplimiento presentada por Numi Vicente Tsakimp Antun, en calidad de presidente del Consejo de Gobierno del Pueblo Shuar Arutam y por sus propios derechos, en contra del Ministerio de Minería (actual Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables) y el Ministerio del Ambiente, por el presunto incumplimiento del artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. La Corte resuelve rechazar la acción por improcedente.

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. Numi Vicente Tsakimp Antun, en calidad de presidente del Consejo de Gobierno del Pueblo Shuar Arutam¹ y por sus propios y personales derechos (en adelante, “el accionante”), presentó una acción por incumplimiento de norma en contra del Ministerio de Minería (actual Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables) y el Ministerio del Ambiente, por el presunto incumplimiento del artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
2. Mediante auto de 16 de abril de 2018, la Sala de Admisión conformada por los jueces Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, admitió a trámite la acción por incumplimiento planteada.
3. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
4. Mediante auto de 23 de marzo de 2021, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia de contestación de la

¹ La actual presidenta del Pueblo Shuar Arutam es Josefina Tunki, quien compareció a la audiencia pública que tuvo lugar en la presente causa.

demanda; la cual se llevó a cabo el 15 de abril de 2021², con la comparecencia de las siguientes personas: Mario Melo Cevallos en calidad de abogado patrocinador de la accionante, Josefina Tunki, presidenta del Pueblo Shuar Arutam; Nathalie Bedón, delegada del Ministerio del Ambiente, parte accionada; Héctor Borja, delegado del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, parte accionada; Jenny Karola Samaniego Tello, delegada de la Procuraduría General del Estado; Luis Rodrigo Sánchez Zhiminaycela, vicepresidente del Consejo de Gobierno de la comunidad Indígena CASCOTI, en calidad de tercero con interés; Karolien van Teijlingen, delegada del Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, en calidad de tercero con interés; Carlos Santiago Mazabanda Calles, delegado de Amazon Watch, en calidad de tercero con interés; Laura Rojas Escobar, delegada de Amazon Frontlines, en calidad de tercero con interés; Alicia Granda, delegada de Acción Ecológica y la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, en calidad de tercero con interés; Inés Nenquimo Pauchi y Francis Andrade, en representación del Consejo de la Coordinación de la nacionalidad Waorani del Ecuador (CONCONAWEP), en calidad de terceros con interés; Yaku Pérez, en calidad de tercero con interés; y Viviana García, delegada de la Contraloría General del Estado, en calidad de tercero con interés.

2. Competencia

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

3. Texto de la norma cuyo cumplimiento se reclama

6. La norma presuntamente incumplida según el accionante es el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. En su literalidad, esta norma prescribe lo siguiente:

Art. 92.- Recomendaciones de auditoría.- Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado.

² Cabe señalar que esta audiencia se realizó en una plataforma digital, de conformidad con los artículos 14 y 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en concordancia con la resolución N° 007-CCE-PL-2020 emitida por el Pleno de la Corte Constitucional, el 11 de junio de 2020.

4. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

7. En su demanda, el accionante manifiesta que la Dirección de Proyectos y Ambiental de la Contraloría General del Estado efectuó una *“Acción de control: Auditoría de aspectos ambientales a la gestión de los Ministerios del Ambiente, de Recursos Naturales No Renovables y otras instituciones relacionadas con el proyecto Mirador y Panantza-San Carlos de las provincias de Zamora Chinchipe y Morona Santiago, y al análisis de las responsabilidades sobre los daños ambientales producidos en el sitio Kengkuim (Conguime) del cantón Paquisha, provincia de Zamora Chinchipe, por actividades mineras desarrolladas en forma ilegal, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2005 y el 27 de abril de 2011”*, que resultó en la aprobación del Informe General de Auditoría DIAPA-0027-2012, el 24 de septiembre de 2013, suscrito por Paul Noboa León, Director de Auditoría de Proyectos y Ambiental de la Contraloría General del Estado.
8. Alega que en el Informe General de Auditoría DIAPA-0027-2012, la Contraloría General del Estado realizó varias recomendaciones a las instituciones públicas relacionadas con el proyecto minero Mirador y Panantza-San Carlos, esto es: **i)** el Ministerio del Ambiente; y, **ii)** el Ministerio de Minería (actual Ministerio de Energía y Recursos no Renovables). Según narra el accionante, las recomendaciones consistieron en lo siguiente:

Al Ministerio de Minería (actual Ministerio de Energía y Recursos no Renovables)	Al Ministerio del Ambiente
• <i>Dispondrá al Viceministro de Minas y al Subsecretario de Minas de Zamora Chinchipe la evaluación de las concesiones mineras del Proyecto Panantza - San Carlos para que se reviertan al Estado, y se proceda con los actos administrativos correspondientes.</i> • <i>Coordinará con la Ministra del Ambiente, a fin de determinar las acciones para realizar un estudio que permita la identificación de las concesiones mineras que afecten a nacimientos y fuentes de agua en procura de su preservación.</i>	• <i>Coordinará (Ministerio de Minería) con la Ministra del Ambiente, a fin de determinar las acciones para realizar un estudio que permita la identificación de las concesiones mineras que afecten a nacimientos y fuentes de agua en procura de su preservación.</i> • <i>Dispondrá al Subsecretario de Calidad Ambiental, la suspensión de los procesos de licenciamiento u otros actos administrativos de los titulares mineros del proyecto Panantza - San Carlos, hasta que se superen los conflictos sociales.</i> • <i>Dispondrá al Subsecretario de Calidad Ambiental, coordinar un proceso documentado de negociación y</i>

	<i>mediación de conflictos con otros actores sociales para generar un plan de intervención que ayude a superar la situación en la que se encuentra el Proyecto Panantza - San Carlos, y se fortalezcan las relaciones entre la compañía Explorcobre, el Estado y la Comunidad"</i> .
--	--

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador.

9. A decir del accionante, *“hasta la presente fecha tales obligaciones NO han sido cumplidas, ni se ha verificado su cumplimiento por parte de la Contraloría General del Estado”* a pesar de *“sendos requerimientos ante las autoridades administrativas competentes”*.
10. Alega, además, haber realizado un reclamo previo ante los dos ministerios referidos, a los que denomina *“Requerimientos de cumplimiento del Informe General de Auditoría No. DIAPA-0027-2012”* y adjunta las respectivas constancias.
11. En la audiencia pública de 15 de abril de 2021, Mario Melo Cevallos, en calidad de abogado patrocinador de la accionante, Josefina Tunki, actual presidenta del Pueblo Shuar Arutam, alegó que las obligaciones contenidas en el Informe General de Auditoría DIAPA-0027-2012 no han sido cumplidas hasta la presente fecha a pesar de haber sido emitidas en 2013 y de los reiterados requerimientos a las entidades llamadas de cumplirlas. Añadió que las obligaciones contenidas en el informe antes referido tienen por objeto proteger derechos constitucionales en la ejecución de proyectos de extracción de recursos no renovables. Concluyó que el incumplimiento de las recomendaciones de auditoría, en el presente caso, constituye en sí mismo una vulneración de derechos constitucionales que requiere reparación.

4.2. Posición del Ministerio del Ambiente

12. El Ministerio del Ambiente contestó a la demanda durante la audiencia que se llevó a cabo el 15 de abril de 2021, en los siguientes términos:
 1. A través de la presente acción por incumplimiento se pretende exigir el cumplimiento del Informe General de Auditoría No. DIAPA-0027-2012.
 2. La Contraloría General del Estado ya realizó el respectivo control para verificar si las recomendaciones fueron cumplidas.
 3. Según el informe No. DNAI-AI-0260-2020, expedido por la Dirección Nacional de Auditorías Internas de la Contraloría General del Estado, dentro del examen especial al cumplimiento de recomendaciones emitidas en el Informe General de

Auditoría No. DIAPA-0027-2012, las recomendaciones a cargo del Ministerio del Ambiente fueron cumplidas o no resultaron aplicables.

4. La Contraloría General del Estado cuenta con procedimientos ordinarios para exigir el cumplimiento de las recomendaciones expedidas en procesos de auditoría.

13. En virtud de lo expuesto, solicitó se rechace la acción planteada.

4.3. Posición del Ministerio de Energía y Recursos no Renovables

14. El Ministerio de Energía y Recursos no Renovables contestó a la demanda durante la audiencia que se llevó a cabo el 15 de abril de 2021, en los siguientes términos:

1. No se verifican los presupuestos para que proceda la acción por incumplimiento, en cuanto la norma contenida en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado no contiene un sujeto obligado determinado, porque se refiere a las entidades del sector público en general. A su criterio, esta norma tampoco especifica el contenido de la obligación.
2. En la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se contemplan mecanismos específicos para que este organismo exija el cumplimiento de las recomendaciones expedidas en procesos de auditoría y su incumplimiento deriva incluso en sanciones.
3. El Ministerio de Energía y Recursos no Renovables informó oportunamente a la Contraloría General del Estado sobre la inaplicabilidad de una de las recomendaciones que esta entidad estaba llamada a cumplir y la Contraloría General del Estado no ha declarado su incumplimiento o su cumplimiento defectuoso.

15. En virtud de lo expuesto, solicitó se rechace la acción planteada.

4.4. Posición de la Procuraduría General del Estado

16. En la audiencia pública de 15 de abril de 2021, la Procuraduría General del Estado, presentó los siguientes argumentos:

1. No se verifican los presupuestos para que proceda la acción por incumplimiento, en cuanto la norma contenida en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado no contiene una obligación expresa.
2. A través de esta acción se pretende exigir el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe General de Auditoría No. DIAPA-0027-2012. Según lo dispuesto por el artículo 31, numeral 12, la única entidad

llamada a exigir el cumplimiento de las recomendaciones de auditoría es la propia Contraloría General del Estado.

17. En virtud de lo expuesto, solicitó se rechace la acción planteada.

4.5. Argumentos de los terceros con interés

18. En la audiencia pública de 15 de abril de 2021, Luis Rodrigo Sánchez Zhiminaycela, vicepresidente del Consejo de Gobierno de la comunidad Indígena CASCOMI, en calidad de tercero con interés, se refirió a las consecuencias ambientales y sociales de la ejecución del proyecto minero Mirador. Alegó, principalmente, la contaminación de las fuentes de agua producida por la falta de cumplimiento con la recomendación de realizar estudios que permitan la identificación de las concesiones mineras que afecten a nacimientos y fuentes de agua.
19. Por su parte, en la misma audiencia, Karolien van Teijlingen, representante del Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, en calidad de tercero con interés, alegó que según análisis geográficos no se han cumplido las recomendaciones contenidas en el Informe General de Auditoría No. DIAPA-0027-2012. Añadió que desde la publicación del informe referido, se han generado nuevas presuntas irregularidades en los proyectos mineros Mirador y San Carlos Panantza. Recomendó, por tanto, la revisión de la legalidad y viabilidad de las concesiones mineras y los proyectos mineros de la zona, incluso más allá del informe No. DIAPA-0027-2012.
20. Carlos Santiago Mazabanda Calles, representante de Amazon Watch, en calidad de tercero con interés, expuso en la audiencia que entre las recomendaciones del Informe General de Auditoría No. DIAPA-0027-2012 constaba la de “*evaluar las concesiones mineras del Proyecto Panantza - San Carlos para que se reviertan al Estado*”. Alegó que según Geoportal de Catastro Minero de la Agencia De Regulación y Control Minero (ARCOM), las concesiones del proyecto Panantza-San Carlos aún tienen el estatus de inscritas, por lo que concluyó que no se ha cumplido la recomendación antes referida.
21. Laura Rojas Escobar, representante de Amazon Frontlines, en calidad de tercero con interés, alegó en la audiencia que el incumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe General de Auditoría No. DIAPA-0027-2012 ha derivado en graves vulneraciones de derechos humanos para las comunidades de la zona en la que se desarrollan los proyectos mineros.
22. Alicia Granda, representante de Acción Ecológica y la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, en calidad de tercero con interés, alegó en la audiencia que el proyecto minero Panantza- San Carlos, así como otros proyectos de naturaleza similar, han derivado en graves afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas de la zona. Añadió que la realización de estos proyectos no contó con las respectivas

consultas previa y ambiental, a las comunidades indígenas y urbanas que se podrían ver afectadas por los mismos.

23. Inés Nenquimo Pauchi y Francis Andrade, en representación del Consejo de la Coordinación de la nacionalidad Waorani del Ecuador (CONCONAWEP), en calidad de terceros con interés, expusieron en la audiencia que la obligación de fiscalización del Estado a los concesionarios mineros de los proyectos mineros en cuestión han sido nulas. Además, alegaron que la autorización de dichos proyectos no contó con la respectiva consulta previa. Se refirieron, además, a los fuertes impactos sociales y ambientales de las actividades mineras en la zona.
24. Yaku Pérez, en calidad de tercero con interés, alegó en el marco de la audiencia que la norma que se alega incumplida sí contiene sujetos obligados a cumplir: los ministerios demandados. Particularmente se refirió a la obligación de realizar un estudio que permita la identificación de las concesiones mineras que afecten a nacimientos y fuentes de agua en procura de su preservación. Añadió que la Contraloría General del Estado no es la única entidad competente para exigir el cumplimiento de las recomendaciones de la Contraloría General del Estado, en vista de que la ciudadanía también puede exigir su cumplimiento si se ve afectada por su incumplimiento. Concluyó que el incumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe General de Auditoría No. DIAPA-0027-2012 ha derivado en vulneraciones de derechos constitucionales.
25. Viviana García, delegada de la Contraloría General del Estado, alegó durante la audiencia que las recomendaciones a cargo del Ministerio del Ambiente fueron declaradas cumplidas o no aplicables mediante informe No. DNAI-AI-0260-2020³, expedido por la Dirección Nacional de Auditorías Internas de la Contraloría General del Estado, dentro del examen especial al cumplimiento de recomendaciones emitidas en el Informe General de Auditoría No. DIAPA-0027-2012. Añadió que las recomendaciones a cargo del Ministerio de Energía y Recursos no Renovables fueron declaradas cumplidas o no aplicables mediante informe No. DNAI-AI-0354-2019⁴, expedido por la Dirección Nacional de Auditorías Internas de la Contraloría General del Estado, dentro del examen especial al cumplimiento de

³ Examen Especial al cumplimiento de recomendaciones emitidas en el informe DIAPA-0027-2012 elaborado por la Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental; y, aprobado por la Contraloría General del Estado el 24 de septiembre de 2013, dirigidas a los servidores del Ministerio del Ambiente, por el período comprendido entre el 24 de septiembre de 2013 y el 31 de agosto de 2019.

⁴ Examen Especial al seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones, de acuerdo al ámbito de su competencia, del informe DIAPA-0027-2012 aprobado el 24 de septiembre de 2013, correspondiente al examen especial a la gestión de los Ministerios del Ambiente, de Recursos Naturales No Renovables y otras instituciones relacionadas con los proyectos mineros Mirador y Panantza - San Carlos de las provincias de Zamora Chinchipe y Morona Santiago; y al análisis de las responsabilidades sobre los daños ambientales producidos en el sitio Kenkuim Conguime del Cantón Paquisha, Provincia de Zamora Chinchipe, por actividades mineras desarrolladas en forma ilegal, por el período comprendido entre el 23 de octubre de 2013 y el 15 de febrero de 2019.

recomendaciones emitidas en el Informe General de Auditoría No. DIAPA-0027-2012.

5. Análisis Constitucional

26. Previo a realizar el correspondiente análisis constitucional, este Organismo verifica que la entidad accionante efectivamente cumplió con el requisito del reclamo previo exigido en el artículo 54 de la LOGJCC, tomando en cuenta que el mismo fue dirigido ante las entidades demandadas, con el fin de que se cumpla la norma que se alega incumplida.
27. A efectos de resolver la presente acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, en primer lugar, si la norma objeto de la presente acción por incumplimiento contiene una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una prestación. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho⁵.
28. Si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer, la Corte Constitucional, en segundo lugar, debe analizar, si la obligación de hacer o no hacer es clara, expresa y exigible, sin que exista un orden específico para el análisis de estas tres características. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables⁶; es expresa, si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos⁷; y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse⁸.
29. Dado que en esta acción se alega el incumplimiento del artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, esta Corte analizará si la norma señalada contiene una obligación de hacer o no hacer y, en caso de que así sea, verificará si dicha obligación cumple las características requeridas. Una vez que se verifique aquello, de ser procedente, se determinará si la norma en cuestión fue incumplida.
30. De la revisión de la norma citada, esta Corte observa: (i) que la norma tiene como sujeto obligado a las instituciones del Estado y a sus servidores; (ii) que el contenido de la obligación es la aplicación obligatoria e inmediata de las recomendaciones de auditoría de la Contraloría General del Estado; y, (iii) que la norma establece que la

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 38-12-AN/19 de 04 de diciembre de 2019, párr. 34.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 023-1 I-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 38.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 11-14-AN/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 37.

Contraloría General del Estado deberá dar seguimiento a su cumplimiento y sancionar su incumplimiento. Es decir, en principio, esta Corte identifica que en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se determina un sujeto obligado a ejecutar (esto es, las instituciones del Estado y a sus servidores), y se establece un contenido y una forma de ejecutar una obligación (esto es, la aplicación obligatoria e inmediata de las recomendaciones de auditoría de la Contraloría General del Estado).

31. Ahora bien, esta Corte no identifica que la norma en cuestión especifique quién es el titular del derecho frente a la obligación que reconoce. Al respecto, esta Corte observa que la norma que se alega incumplida hace referencia a una obligación general de las entidades y organismos del sector público de aplicar las recomendaciones de auditoría de la Contraloría General del Estado, sin que sea posible identificar quién es el beneficiario de la misma. Por lo expuesto, esta Corte concluye que el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado no reúne todos los elementos que componen una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento, en particular, no establece el titular del derecho.
32. Por otro lado, incluso en el supuesto de que la norma contuviese los elementos que configuren una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento (es decir, si se cumpliera con el requisito de que el titular del derecho esté identificado), esta Corte encuentra que la obligación no sería expresa. Esta Corte ha manifestado que *“para que una obligación sea expresa [...] el contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta”*⁹. En el presente caso, para identificar el contenido específico de la obligación a ser cumplida es necesario remitirse a las obligaciones derivadas de las recomendaciones específicas de la Contraloría General del Estado, por lo que la obligación (de hacer o no hacer) a ser ejecutada por las entidades del sector público no tiene su fuente inmediata en la norma que se alega incumplida.
33. En consecuencia, la norma señalada no reúne los requisitos para que esta Corte proceda a analizar el cumplimiento o no de la misma por parte de los ministerios demandados.

6. Consideraciones adicionales

34. Esta Corte Constitucional ha establecido que la naturaleza de la acción por incumplimiento está orientada a verificar si el legitimado pasivo ha cumplido o no con una norma, una sentencia o una decisión o informe de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible¹⁰. En este caso, como se desprende del

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 15-20-AN/20 de 31 de agosto de 2020, párr. 3

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 007-15-SAN-CC de 28 de julio de 2015. Caso No. 0022-14-AN.

análisis de la sección precedente, se ha verificado que se alega el incumplimiento de una norma, pero esta no contiene los elementos que configuren una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento, por lo que no procede el análisis del supuesto incumplimiento por parte de los ministerios accionados.

35. Esta Corte considera oportuno señalar que, mediante esta acción, el accionante en realidad pretendía el cumplimiento de las recomendaciones de auditoría contenidas en el Informe General de Auditoría DIAPA-0027-2012. Esta pretensión se desprende con claridad del texto de la demanda; por ejemplo, con la referencia a los reclamos previos realizados a los ministerios presuntamente incumplidos, a los que el accionante denomina “*Requerimientos de cumplimiento del Informe General de Auditoría No. DIAPA-0027-2012*” y adjunta las respectivas constancias. En el mismo sentido, la pretensión de la acción por incumplimiento planteada es que se cumplan las recomendaciones contenidas en el Informe General de Auditoría No. DIAPA-0027-2012 y que la Contraloría General del Estado sancione su incumplimiento.
36. Si bien determinar el cumplimiento o incumplimiento de una recomendación de la Contraloría General del Estado no es parte del objeto de la acción por incumplimiento¹¹, en vista de que estas no constituyen normas jurídicas, esta Corte considera importante reiterar que las recomendaciones de auditoría son vinculantes en virtud de lo dispuesto por la norma que se alega incumplida.
37. Particularmente, esta Corte observa que, de conformidad con el artículo 55 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, “[l]a Contraloría General tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, y hará el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles”. En el mismo sentido, el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se refiere a la “potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal” que ostenta dicha entidad. Es así que el efecto de la inobservancia de las recomendaciones expedidas por la Contraloría General del Estado –que, por su naturaleza, no constituyen normas jurídicas– es la

¹¹ Un análisis similar se realizó en la sentencia No. 41-17-AN/20, de 8 de julio de 2020, en la que se analizó el presunto incumplimiento del artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que prescribe que “[l]as entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada [...]”. En dicha sentencia, la Corte notó que “los accionantes en realidad pretendían el cumplimiento de una decisión con carácter de cosa juzgada del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, la cual por sí sola tiene efectos jurídicos que son exigibles a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico”. Añadió que “[s]i bien el ordenamiento jurídico contiene preceptos que coadyuvan al cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales, la obligación per se está dada por la misma sentencia o resolución que se encuentra ejecutoriada y que tiene efectos de cosa juzgada, mas no por las normas jurídicas alegadas como incumplidas en la presente acción”.

responsabilidad administrativa y su determinación es una facultad privativa de la Contraloría General del Estado.

38. Si bien en el marco de esta acción la Corte no ha verificado el incumplimiento de una norma, por la naturaleza jurídica y las limitaciones procesales propias de la acción por incumplimiento, esto no implica una determinación por parte de esta Corte respecto de que las recomendaciones contenidas en el Informe General de Auditoría DIAPA-0027-2012 hayan sido cumplidas de forma completa y oportuna. Como se mencionó en párrafos precedentes, no le corresponde a este Organismo determinar el cumplimiento o incumplimiento de las recomendaciones de la Contraloría General del Estado. Sin embargo, esta Corte nota con preocupación el evidente contraste entre la información respecto del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe General de Auditoría DIAPA-0027-2012 provista por el accionante y los terceros con interés en la audiencia pública de 15 de abril de 2021, y la información que sobre el cumplimiento de dichas recomendaciones ofrecen los ministerios accionados y la propia Contraloría General del Estado.
39. Por lo anterior, esta Corte no puede dejar de observar la importancia de que el seguimiento y control del cumplimiento de las recomendaciones de la Contraloría General del Estado sea ejercido de forma oportuna¹², particularmente cuando su cumplimiento tardío o defectuoso tenga la potencialidad de impactar el goce y ejercicio de los derechos constitucionales.
40. Por ello, esta Corte insta a la Contraloría General del Estado a ejercer de manera oportuna y eficaz sus competencias relativas al seguimiento y exigibilidad de las recomendaciones que emite en el marco de procesos de auditoría.

7. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción por incumplimiento **No. 58-17-AN**.

42. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.25
10:57:25 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

¹² Al respecto, el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado prescribe: *Art. 28.- Seguimiento y control.- La Contraloría General a los tres meses de haber entregado a la entidad examinada el informe definitivo, podrá solicitar a la máxima autoridad o representante legal, que informen documentadamente sobre el estado de la implementación de las recomendaciones*

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes (voto concurrente); sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 12 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 58-17-AN/21**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Estoy de acuerdo, en general, con la sentencia aprobada por mayoría, con base en un proyecto presentado por la jueza Daniela Salazar Marín. Me permito razonar mi voto.
2. Los accionantes del caso son personas que representan al Pueblo Shuar Arutam.
3. La demanda planteada tiene como objeto el presunto incumplimiento del artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado¹ con relación a un informe de Contraloría sobre la gestión de varios ministerios e instituciones sobre el proyecto Mirador y Panantza-San Carlos, *“por actividades mineras desarrolladas en forma ilegal, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2005 y el 27 de abril de 2011”*. Entre las recomendaciones que realizó Contraloría estaban actividades de evaluación, coordinación, suspensión de procesos de licenciamiento hasta que se resuelvan los conflictos sociales, realización de estudios sobre concesiones y fuentes de agua.
4. Los accionantes afirman que no se cumplieron las recomendaciones. En cambio, el Ministerio de Ambiente sostiene que sí se cumplieron las recomendaciones; el Ministerio de Energía y Recursos no Renovables afirma que las recomendaciones no son aplicables; la Procuraduría solicita que se rechace acción porque el cumplimiento corresponde a la Contraloría.
5. En este voto quisiera establecer razones sobre algunas cuestiones que considero importante: i) las violaciones a “nuevos” derechos y los pueblos indígenas; ii) ¿conviene la apertura de la acción por incumplimiento? iii) la acción de protección de derechos y los hechos del caso; iv) las consideraciones adicionales en las sentencias.

i) las violaciones a “nuevos” derechos y los pueblos indígenas

6. En el fondo del caso, más allá de las formas y discusiones jurídicas, tenemos a un pueblo indígena y también reivindicaciones sobre las fuentes de agua y la minería. En otras palabras, tenemos derechos colectivos y derechos de la naturaleza involucrados.

¹ “Recomendaciones de auditoría.- Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado.”

Estos derechos, con relación a otros derechos en la historia del derecho, podrían considerarse como “nuevos”.

7. El sistema jurídico ha desarrollado, tanto a nivel legal, como jurisprudencial y doctrinario, niveles de comprensión impresionantes sobre ciertos derechos. El más notable es el derecho a la propiedad individual. La titularidad, el contenido y el alcance de estos derechos tienen un nivel de sofisticación enormes. La universidad, en general y lamentablemente, aún tiene como centro de reflexión en la teoría del derecho que abraza y promueve a la propiedad privada por encima de todo lo demás. El efecto es que el aparato de justicia tiene operadores especializados para atender y justiciar estos derechos. Hay problemas, sin duda, que tienen que ver con aspectos como la agilidad en el despacho de causas, la corrupción que a veces marca la decisión más que la norma jurídica y más, que siempre hay que observar y mejorar.

8. El constitucionalismo contemporáneo ha reconocido a nuevos sujetos, como los pueblos indígenas y la naturaleza, y también nuevas acciones, como el control abstracto de constitucionalidad y las garantías constitucionales. El sistema jurídico no ha tenido un desarrollo suficiente para que tanto estos sujetos como los “nuevos” derechos tengan claridad sobre el contenido, el alcance y la eficacia de las acciones constitucionales. La doctrina tampoco ha acompañado este nuevo reconocimiento. Juristas con experticia en temas de derecho civil y todas las derivaciones (comercio, propiedad intelectual, arbitraje y más) pueden obtener con relativa facilidad conocimientos en las universidades y es postgrados. Sin embargo, juristas que se dediquen a pensar y aplicar el derecho desde las personas y colectivos más vulnerables son pocos. Las materias en las universidades sobre estos temas, si es que las hay, son optativas o marginales.

9. Ante estas dificultades jurídicas, a nivel procesal y doctrinario, tengo particular interés y respeto a quienes utilizan el derecho en general y el constitucional en particular de forma creativa y propositiva.

10. La presente acción representa uno de esos casos en los que tanto accionantes como juristas utilizan el derecho de forma “alternativa” a lo que tradicionalmente se espera. Y resaltaría dicha palabra pues lo que están haciendo es precisamente ofrecer alternativas o soluciones ante nuevas situaciones jurídicas.

11. La conjunción de conflictos sociales, derivados de lo que se considera violación de derechos, con pueblos o personas que se consideran víctimas, debe ir acompañada de personas juristas comprometidas y, para que tenga resultado la acción, de jueces y juezas abiertas a nuevas posibilidades de uso de las acciones jurídicas.

12. La Corte Constitucional ha demostrado que, poco a poco, quizá no a la velocidad que los cambios requieran para transformar a través del derecho nuestra realidad de profundas inequidades, está desarrollando los derechos, delibera y discute los casos, y argumenta sus respuestas a la luz de su jurisprudencia y de la doctrina que tiene al alcance. No siempre ha dado la razón, pero siempre ha dado argumentos.

ii) ¿Conviene la apertura de la acción por incumplimiento?

13. La Corte Constitucional en Ecuador tiene más competencias jurisdiccionales que lo normalmente tiene una alta Corte en el derecho comparado. La ventaja de esta regulación es que la Corte tiene la posibilidad de constitucionalizar el derecho en todos los ámbitos en los que puede haber producción jurídica. La desventaja es que le llegan tantas acciones que, como está sucediendo actualmente, acaba por conocer una gran mayoría de causas que tienen soluciones en la justicia ordinaria y que no tienen relevancia constitucional. La peor herencia que ha recibido la Corte, con la actual conformación, es conocer y resolver muchísimos casos mal admitidos, y sin relevancia constitucional.

14. Los procesos de admisión, por la escasez de tiempo y de personal para resolver las causas, deben ser extremadamente cuidadosos. La puerta para entrar a la Corte debe ser pesada.

15. La otra estrategia que debe tener una Corte para desechar casos mal admitidos y sin relevancia constitucional es tener claros los criterios, reglas o estándares para la consideración de una violación a la Constitución.

16. La acción por incumplimiento es de aquellas que, si no hay criterios para valorar cuándo procede, podría abrir una puerta para reclamar todo tipo de norma jurídica que se considera incumplida. Marcando un símil con lo ocurrido con la acción extraordinaria de protección mal entendida como una cuarta instancia. Esto no es lo deseable en modo alguno.

17. La Corte ha establecido reiteradamente en su jurisprudencia que, en la acción por incumplimiento, se debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una prestación. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener el obligado a ejecutar, el contenido de la obligación, y el titular del derecho. La Corte ha desarrollado el alcance de cada uno de estos parámetros, como consta en la sentencia aprobada.

18. En un primer momento, cuando se conoció el proyecto de sentencia, me pareció una forma novedosa de proteger los derechos de un pueblo indígena a través de un uso creativo de una acción constitucional. Al mirar la jurisprudencia de la Corte, consideré que se había puesto una vara muy alta y que se podría matizar la jurisprudencia. El matiz que se me ocurría podría ser la consideración de que la norma demandada tendría sentido solo con su aplicación práctica. Desde la aplicación de la norma, se apreciaría de forma clara un irrespeto de la norma y los demás elementos que la sentencia no encontraba.

19. No persistí en la interpretación por varias razones. La una es el efecto de la aceptación de la acción. Suponiendo que se hubiese declarado el incumplimiento de la norma, el cumplimiento efectivo no garantizaría la solución cabal del conflicto social, ni tampoco pudo haber reparado las posibles violaciones a derechos. La otra, como ya expresé es que, a pretexto de atender un problema más profundo y grave a través de un uso creativo de una acción, se abre la puerta para que lleguen a la Corte muchos casos e irrelevantes (como sucede, por ejemplo, con el solo reconocimiento de la acción extraordinaria de protección. Si bien la acción permite reconocer violaciones por parte de la justicia ordinaria, un remedio por algún caso excepcional, atiborró de casos a la Corte Constitucional. Mejor hubiese sido no tener esa competencia y que la Corte desarrolle el contenido de derechos mediante la acción de revisión).

20. Por estas razones, a pesar de reconocer que hay un problema grave de fondo y que hay un uso creativo del derecho, considero que conviene en términos de eficacia y alcance de la acción, desestimar la acción, bajo la premisa de que ese problema de fondo podría ser conocido y resuelto de mejor manera mediante una acción de protección de derechos.

iii) La acción de protección de derechos y los hechos del caso

21. Más allá de conocer sobre la veracidad de los hechos del caso y sobre los argumentos jurídicos que podrían verse, sin que, por tanto, se pueda considerar un anticipo de criterio sobre el caso, considero que la acción de protección de derechos permite atender las demandas para el fondo del caso.

22. Los problemas sobre proyectos extractivos, pueblos indígenas, fuentes de agua, derechos de la naturaleza tienen, detrás, una confluencia de normas que no siempre están en sintonía. Por un lado, las normas del derecho administrativo, que regulan las relaciones jurídicas entre el Estado y personas naturales y jurídicas. Ahí hay, por ejemplo, licitaciones, concesiones, contratos y más actos jurídicos. Todos tienen requisitos y formas jurídicas que hay que atender. Por otro lado, están los impactos posibles o reales a los derechos de los pueblos indígenas y a los derechos de la naturaleza, que tienen reconocimiento constitucional.

23. Lo ideal es que en todo ámbito del derecho (civil, administrativo, laboral, mercantil) se respete irrestrictamente la Constitución. Si esto sucede, el uso de las garantías constitucionales se tornaría innecesario. Sin embargo, esto no siempre ocurre. Aun cuando las vías jurídicas respetan las formas jurídicas podría suceder que vulneran derechos. La mera formalidad no es una razón suficiente para considerar la validez constitucional de un acto jurídico.

24. La acción de protección permite conocer hechos y discutir derechos. El objeto de la acción de protección es el daño que se produce por una acción u omisión de alguien con poder (político, económico o físico). El objeto de otras acciones, como por ejemplo la que se conoce en esta sentencia, es la norma. En la acción de protección es el titular del

derecho y el daño que provoca violaciones a sus derechos; en la acción por incumplimiento el titular y el daño pasan a un segundo plano o, a veces, no tiene relevancia alguna.

25. En el caso, por ejemplo, no es posible saber -ni es relevante para resolver la causa- los impactos del daño si es que hubiere ni qué derechos supuestamente fueron vulnerados. Esa fase que permite conocer los hechos, el conflicto social, los derechos involucrados, es la probatoria, que precisamente existe en la acción de protección. En consecuencia, cuando hay derechos en juego, hechos que se tienen que conocer y valorar, la mejor opción es realizar una acción de protección.

iv) Las consideraciones adicionales

26. La Corte Constitucional en algunos casos ha establecido un acápite que lo ha denominado “consideraciones adicionales”.

27. Las consideraciones adicionales no suelen expresar *ratio* alguna para resolver el caso, pero ha atendido cuestiones importantes y generales relacionados con el caso que resuelve.

28. En el caso, por ejemplo, la sentencia manifiesta las limitaciones de la acción con respecto a la pretensión de los accionantes, considera la importancia de los informes de Contraloría, refuerza las competencias de la Contraloría establecidas en la ley, menciona sus preocupaciones y observa sobre la importancia de cumplir efectivamente los informes que produce.

29. Si bien, sin duda, se podrían omitir las “consideraciones adicionales” para la decisión del caso, considero que brindan aportes doctrinarios importantes, y como ha ocurrido en otras Cortes, dichos aportes son puntos de partida y una especie de brújula para futuros avances jurisprudenciales, imposibles en su momento.

30. Si el desarrollo de la jurisprudencia constitucional fuese profuso, amplio y consistente, no vería necesidad de este apartado. Pero lastimosamente los tribunales y cortes constitucionales que ha tenido el país no han brindado precisamente la jurisprudencia que una Constitución como la del 2008, cargada de derechos y de categorías novedosas, ha merecido. De ahí que, cuando sea necesario, la Corte puede aprovechar la oportunidad para desarrollar doctrina que puede contribuir a la constitucionalización del derecho.

31. Las “consideraciones adicionales” deben introducirse en las sentencias cuando fuere necesario. Las limitaciones del caso y de la acción a veces impiden resolver una causa como sería lo deseable. El puente entre esa limitación y las posibilidades para evitar posibles situaciones de injusticia puede ser este acápite.

32. En el caso, la Corte a pesar de rechazar la acción, resalta la importancia del caso conocido y también de una institución que, a través del ejercicio responsable de sus competencias, puede respetar y promover derechos reconocidos en la Constitución.

RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA

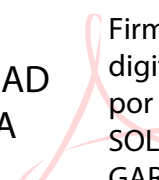


Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2021.05.25 14:52:26
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 58-17-AN, fue presentado en Secretaría General el 12 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 18:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 58-17-AN/21**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes**

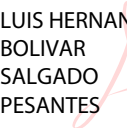
Con relación con la sentencia No. 58-17-AN/21, me permito emitir el presente voto concurrente, toda vez que me encuentro de acuerdo con la decisión, pero considero la necesidad de realizar algunas puntualizaciones como precisaré en los siguientes términos:

Sobre las consideraciones adicionales realizadas en la sentencia.

1. En la sentencia se señala que la norma cuyo cumplimiento se demanda, esto es el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, no establece el titular del derecho, por lo que no reúne todos los elementos que componen una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento. Así mismo, se establece que, incluso en el supuesto de que la norma contuviese los elementos que configuren una obligación, la misma no sería expresa, dado que para identificar el contenido de la obligación es necesario remitirse a las recomendaciones específicas de los informes de la Contraloría que se alegan incumplidos.
2. Bajo dichos argumentos, con los cuales me encuentro de acuerdo, la sentencia decide rechazar la demanda por improcedente, sin embargo, en el numeral sexto del fallo se realizan varias consideraciones adicionales de las cuales me aparto, por el motivo que expongo a continuación.
3. Las consideraciones adicionales, realizadas en la sentencia, además de resultar innecesarias, podrían implicar un pronunciamiento de esta Corte respecto de cuestiones que no le competen y sobre las cuales no existen elementos suficientes para hacerlo.
4. Así, considero que no le corresponde a este Organismo manifestar su preocupación respecto del supuesto contraste entre la información del cumplimiento del informe de auditoría proporcionada por el accionante y la información proporcionada por los terceros con interés en la audiencia pública, como se lo hace en el párrafo 38, esto, no solo porque no existen los elementos suficientes para hacerlo, sino porque es una cuestión que no le compete a esta Corte, como se dijo anteriormente. Todo ello en el marco de la presente acción.
5. Por lo tanto, en este caso, la Corte Constitucional debía limitarse a establecer que el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado no reúne los

elementos para que sea considerada como objeto de acción por incumplimiento, sin expresar criterios respecto del posible incumplimiento de los informes de auditoría emitidos por la Contraloría y sobre los cuales el accionante reclamaba un pronunciamiento de este Organismo.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

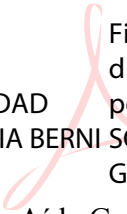


Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.25
10:57:49 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 58-17-AN, fue presentado en Secretaría General el 19 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 17:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 58-17-AN/21

VOTO CONCURRENTES

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. En el caso No. 58-17-AN, se conoció la acción por incumplimiento presentada por Numi Vicente Tsakimp Antun, en calidad de presidente del Consejo de Gobierno del Pueblo Shuar Arutam y por sus propios y personales derechos (en adelante, “el accionante”) contra del Ministerio de Minería (actual Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables) y el Ministerio del Ambiente, por el presunto incumplimiento del artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) y afirmaba que los Ministerios demandados no habían cumplido las recomendaciones producto de una auditoría ambiental efectuada por la Contraloría a concesiones mineras. La norma impugnada establecía:

Art. 92.- Recomendaciones de auditoría.- Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado.

2. En el voto de mayoría No. 58-17-AN/21 principalmente se concluyó que el artículo 92 de la LOCGE “*no reúne todos los elementos que componen una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento*”. Es decir, la norma acusada no cumplía con ser una norma que contiene una obligación clara, expresa y exigible, y por tanto no podía ser objeto de dicha acción conforme a los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 52 de la LOGJCC y la misma jurisprudencia de esta Corte Constitucional¹. También se reconoce que las recomendaciones de auditoría no son normas jurídicas y por tanto no pueden ser objeto de esta acción. Por tanto, se resolvió: “**Rechazar por improcedente la acción por incumplimiento No. 58-17-AN**” (énfasis añadido).
3. Si bien comparto el decisorio, así como el análisis constitucional efectuado en el que se demuestra que en el caso *in examine* existe *falta de objeto* y por tanto se rechaza la acción por improcedente, el punto de divergencia del presente voto se circunscribe a que disiento respetuosamente de las “*consideraciones adicionales*” constantes en los párrafos 36 al 40 del voto de mayoría por varias razones.
4. Considero que en estos párrafos (36-40), el voto de mayoría realiza afirmaciones que son incompatibles con la misma decisión y que además exceden de la competencia del Pleno de la Corte Constitucional en el caso concreto pues: i)

¹ Véase por ejemplo, Sentencia Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 15-20-AN/20 de 31 de agosto de 2020

realizan consideraciones adicionales relacionadas con el fondo del asunto que se demanda lo que no es procedente cuando la norma no cumple con ser objeto de la acción; **ii)** se pronuncian sobre las alegaciones de las partes procesales, lo que es contradictorio con el mismo análisis constitucional realizado; **iii)** citan normas no relacionadas o inconexas al análisis constitucional e involucran a una entidad pública que no fue demandada.

5. Así, el voto de mayoría reconoce que las recomendaciones de la auditoria efectuadas por la Contraloría General del Estado no son objeto de la acción por incumplimiento al no ser una norma jurídica y al mismo tiempo afirman que estas recomendaciones son vinculantes², que es “*facultad privativa*” de la Contraloría General del Estado determinar responsabilidades y hacer seguimiento para su cumplimiento³, que su cumplimiento defectuoso o tardío tiene la potencialidad de impactar en el goce y ejercicio de los derechos constitucionales⁴.
6. Como es evidente, estas afirmaciones no solo son contradictorias con el análisis constitucional realizado, sino que implican una interpretación del contenido de la norma demandada (*párr. 1 supra*) pues precisamente tratan del cumplimiento de las recomendaciones de auditoria dictadas por la Contraloría, posibles sanciones y competencias de esta. Además, estas afirmaciones responden las alegaciones de las partes, tomando una postura respecto del caso concreto. La parte demandada alegaba la facultad privativa de la Contraloría para verificar el cumplimiento de las recomendaciones, que las mismas ya habían sido declaradas “*cumplidas o inaplicables*” por parte de dicha entidad; mientras que, por otra parte, los accionantes y algunos terceros con interés manifestaban que las recomendaciones no estaban cumplidas y que la ciudadanía también puede exigir el cumplimiento de estas. Tampoco era pertinente realizar un análisis conexo entre el art. 92 LOCGE y otras normas de la misma ley o de su Reglamento⁵ para tomar una

² Párrafo 36, voto de mayoría: “Si bien determinar el cumplimiento o incumplimiento de una recomendación de la Contraloría General del Estado no es parte del objeto de la acción por incumplimiento², en vista de que estas no constituyen normas jurídicas, esta Corte considera importante reiterar que las recomendaciones de auditoria son vinculantes en virtud de lo dispuesto por la norma que se alega incumplida”.

³ Párrafo 37 voto de mayoría: “Particularmente, esta Corte observa que, de conformidad con el artículo 55 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, “[l]a Contraloría General tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, y hará el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles”. En el mismo sentido, el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se refiere a la “potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal” que ostenta dicha entidad. Es así que el efecto de la inobservancia de las recomendaciones expedidas por la Contraloría General del Estado –que, por su naturaleza, no constituyen normas jurídicas– es la responsabilidad administrativa y su determinación es una facultad privativa de la Contraloría General del Estado”.

⁴ Párrafo 39 voto de mayoría: “Por lo anterior, esta Corte no puede dejar de observar la importancia de que el seguimiento y control del cumplimiento de las recomendaciones de la Contraloría General del Estado sea ejercido de forma oportuna, particularmente cuando su cumplimiento tardío o defectuoso tenga la potencialidad de impactar el goce y ejercicio de los derechos constitucionales”.

⁵ Párrafo 37 voto de mayoría Op. Cit.

postura que reafirma una competencia de la Contraloría, pues como se dijo, era un punto litigioso entre las alegaciones de las partes y terceros con interés que hubiera sido posible abordar si es que se hubiese entrado a conocer el asunto demandado.

7. Por otra parte, el voto de mayoría afirma que en dicha sentencia no se está pronunciando sobre la norma demandada ni el cumplimiento o no de las recomendaciones de auditoría, sin embargo *“nota con preocupación el evidente contraste entre la información respecto del cumplimiento de las recomendaciones (...) provista por el accionante y los terceros con interés”*⁶ e *“insta a la Contraloría General del Estado a ejercer de manera oportuna y eficaz sus competencias relativas al seguimiento y exigibilidad de las recomendaciones que emite (...)”*⁷.
8. Disiento respetuosamente de estas afirmaciones, principalmente porque en términos prácticos se está tomando una postura respecto del caso y además se está dando una *disposición* a una entidad que no fue demandada y que sería únicamente oportuna si, luego de un análisis constitucional, se hubiera concedido la acción por incumplimiento con base en el artículo 92 de la LOCGE. De los mismos antecedentes de la sentencia, se observa que la Contraloría General del Estado no fue demandada y que ésta compareció únicamente como tercero con interés, sin embargo, el voto de mayoría reafirma el contenido del art. 92 LOCGE, alude al art. 39 de la misma ley y art. 55 de su Reglamento, para pronunciarse sobre las facultades de la Contraloría y además insta a la Contraloría a cumplir sus competencias, como si estas no hubieren sido cumplidas en el contexto del caso, tomando partida por las alegaciones de los accionantes.
9. Al respecto, considero oportuno recordar que en el presente caso la Corte está conociendo una acción por incumplimiento, y que la configuración constitucional y legal de esta acción plantea ciertos límites para los jueces. Así, no era oportuno pronunciarse sobre el caso concreto en una acción por incumplimiento basada en normas que no cumplen los presupuestos básicos de la acción, ni tampoco es oportuno dictar una disposición, -que tiene efecto vinculante- a una entidad que

⁶ Párrafo 38 voto de mayoría: *“Si bien en el marco de esta acción la Corte no ha verificado el incumplimiento de una norma, por la naturaleza jurídica y las limitaciones procesales propias de la acción por incumplimiento, esto no implica una determinación por parte de esta Corte respecto de que las recomendaciones contenidas en el Informe General de Auditoría DIAPA-0027-2012 hayan sido cumplidas de forma completa y oportuna. Como se mencionó en párrafos precedentes, no le corresponde a este Organismo determinar el cumplimiento o incumplimiento de las recomendaciones de la Contraloría General del Estado. Sin embargo, esta Corte nota con preocupación el evidente contraste entre la información respecto del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe General de Auditoría DIAPA-0027-2012 provista por el accionante y los terceros con interés en la audiencia pública de 15 de abril de 2021, y la información que sobre el cumplimiento de dichas recomendaciones ofrecen los ministerios accionados y la propia Contraloría General del Estado”*.

⁷ Párrafo 40 voto de mayoría: *“Por ello, esta Corte insta a la Contraloría General del Estado a ejercer de manera oportuna y eficaz sus competencias relativas al seguimiento y exigibilidad de las recomendaciones que emite en el marco de procesos de auditoría”*.

no fue demandada. En este sentido considero que las afirmaciones del voto de mayoría (parr. 36-40) inobservan lo previsto en los artículos 52 y 56 de la LOGJCC y termina pronunciándose sobre un caso que no corresponde a esta acción, generando además tensiones con la tutela judicial efectiva y el debido proceso establecido en los artículos 75 y 76 de la Constitución, pues para que exista una respuesta a la pretensiones de las partes debe estar fundamentada en un proceso que se circunscriba al objeto de las acciones y en el que se hayan respetado las garantías mínimas del debido proceso; principalmente, a que solo se puede juzgar a las personas ante un juez competente bajo el trámite propio de cada procedimiento, las garantías del derecho a la defensa y proscripción de la indefensión, entre otras. Por tanto, si bien comparto el decisorio del voto de mayoría No. 58-17-AN/21 y el análisis constitucional me aparto de las argumentaciones tituladas “*consideraciones adicionales*” establecidas en los párrafos 36-40 del voto principal.

**HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ**
Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2021.05.25
18:04:46 -05'00'

Dra. Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en la causa 58-17-AN, fue presentado en Secretaría General el 21 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 13:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0058-17-AN

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia y los votos concurrentes que anteceden fueron suscritos el día martes veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1236-16-EP/21

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 12 de mayo de 2021

CASO No. 1236-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional analiza si una sentencia que aceptó parcialmente un recurso de casación dentro de un proceso contencioso tributario vulneró los derechos a la defensa y a la seguridad jurídica del SRI. Luego del respectivo análisis, este Organismo resuelve desestimar la acción, por no encontrar vulneración a derechos constitucionales.

I. Antecedentes procesales

1. El 13 de enero de 2004, Benito Matute Matute, en calidad de gerente general y representante legal de la Compañía de Economía Mixta AUSTROGAS, (“**la compañía o AUSTROGAS**”) interpuso un juicio de impugnación tributaria en contra del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”) y la Procuraduría General del Estado¹. El proceso fue signado con el N°. 01501-2004-0006.
2. El 07 de mayo de 2015, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario de Cuenca, (“**Tribunal Distrital**”) dictó sentencia en la que resolvió aceptar parcialmente la acción presentada y por consiguiente declaró la invalidez de ciertas actas impugnadas y confirmó otras².

¹AUSTROGAS impugnó el conjunto de actos administrativos de determinación tributaria iniciados por el acta de determinación que los produjo, signada con el N°. 2002-SRI-DRA-045 de 07 de noviembre de 2002 contra ella misma y todas las actuaciones que con base a tal orden se realizaron, incluso aquellas con las que se culminaron, las actas de determinación suscritas por el director regional del Servicio de Rentas Internas del Austro, fechadas a 10 de diciembre de 2003, que se nominan acta de determinación y a las que individualmente se les asignó los números 0120030100016, 0120030100017, 0120030100018, 0120030100019, 0120030100020, 0120030100021, 0120030100022, 0120030100023, 0120030100024, 0120030100025, 0120030100026, 0120030100027, 0120030100028, 0120030100029, 0120030100030, 0120030100031, 0120030100032, 0120030100033, 0120030100034, correspondientes a los ejercicios económicos, 1999, 2000 y 2001; el valor total de las actas de determinación asciende a la cantidad de aproximadamente \$ 300.000,00.

² [...] 1).- Se declara la invalidez jurídica del Acta N°, 0120030100021, de Impuesto al valor Agregado-Agente de Percepción, período fiscal enero a diciembre de 1998; y del Acta de Determinación N°. 0120030100028 cuyo concepto es Impuesto al Valor Agregado: Retención en la Fuente, Período Fiscal Enero-Diciembre 1998; y del Acta de Determinación N°. 0120030100028 cuyo concepto es Impuesto al valor Agregado: Retención en la Fuente. Período Fiscal Enero-Diciembre 1998.- 2).- A: Se acepta parcialmente el contenido del Acta de Determinación N°. 0120030100022 correspondiente al Impuesto al Valor Agregado-Agente de Percepción, suscrita por el Director Regional del Servicio de Rentas Internas

3. De esta sentencia la compañía interpuso recurso de aclaración y ampliación. Mediante auto de fecha 29 de mayo de 2015, el Tribunal Distrital negó el pedido de aclaración y ampliación por improcedente. Por lo que, inconformes con la decisión, la compañía y el SRI interpusieron recurso de casación³.
4. El 12 de octubre de 2015, la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite los recursos de casación interpuestos.
5. El 19 de mayo de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Especializada**”), en sentencia de mayoría resolvió: (i) casar parcialmente la sentencia de 07 de mayo de 2015 y (ii) declarar la invalidez jurídica por haber operado la caducidad de la facultad determinadora sobre las Actas de Determinación N°. 0120030100021, 0120030100022 y 0120030100023 (Agente de Percepción de enero a diciembre de 1998, 1999 y 2000), 0120030100025 y 0120030100026 (Retención en la Fuente de enero a diciembre de 1998 y 2000), 0120030100028, 0120030100029 y 0120030100030 (Retención en la Fuente de enero a diciembre de 1998, 1999 y 2000), 0120030100032 y 0120030100033 (Impuesto a la Renta 1998 y mayo-diciembre de 1999).

del Austro, y declara como válidas las glosas que corresponde a los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 1999; y, declara la invalidez jurídica de éste misma Acta en lo que corresponde a los meses de: enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre, de conformidad con el análisis de los puntos 5.1; 5.1.1 y 5.1.2 de esta sentencia B: Se acepta parcialmente el contenido del Acta de Determinación No. 0120030100029, cuyo concepto es Impuesto al Valor Agregado: Retención en la Fuente Enero- Diciembre 1999 y declara como válidas las glosas que corresponde a los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 1999 y, la invalidez jurídica de éste misma Acta en lo que corresponde a los meses de: enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre, de conformidad con el análisis del punto 5.6 de esta sentencia.- C: Se acepta parcialmente el contenido del Acta de Determinación No.0120030100032, correspondiente al Ejercicio Fiscal 1998, por Impuesto a la Renta: y se declara la invalidez del contenido del cuadro 4 de la misma de conformidad con el análisis del punto 5.8.1 de esta sentencia y se declara válida el Acta en lo corresponde al contenido analizado en el punto 5.8.2.- 3).- En el Acta de Determinación No. 0120030100024 cuyo concepto es Impuesto al Valor Agregado Agente de Percepción. Periodos Fiscales: enero – diciembre de 2001, se dispone que se proceda con la reliquidación de intereses con un tratamiento igualitario para las partes.- Las Actas de Determinación Nros. 0120030100016, 0120030100017, 0120030100018, 0120030100019, que se refieren, en su orden a: Impuesto a los Vehículos Motorizados de Transporte Terrestre, ejercicios fiscales 1998, 1999, 2000 y 2001, no son analizadas por el Tribunal por no contener glosas en contra del contribuyente y han sido aceptadas por el mismo; así tampoco se ha referido en forma específica al Acta No. 0120030100020 de Impuesto a la Propiedad de Vehículos del Ejercicio Fiscal 1999; al igual que las Actas Nros. 0120030100025 por 1998, 0120030100026 por 2000 y 0120030100027 de Determinación de Impuesto a la Renta: Retención en la Fuente, que no ameritan análisis por no haberse impugnado el fondo de las mismas.- 4).- Se confirma la validez jurídica de las Actas de Determinación y de las glosas en ellas contenidas, suscritas por el Director Regional del Servicio de Rentas Internas del Austro, Actas Números: 0120030100023 correspondiente a Impuesto al Valor Agregado – Agente de Percepción Periodos Fiscales enero a diciembre del 2000.- Actas No. 0120030100030 Impuesto al Valor Agregado Retención en la Fuente Enero-Diciembre 2000 y la No. 0120030100031 Impuesto al Valor Agregado Retención en la Fuente Enero-Diciembre 2001.- Actas Nros. 0120030100033, 0120030100034; y 0120030100035; y, que se refieren, en su orden a Impuesto a la Renta Ejercicio Fiscal, 1999, 2001 y 2000.

³ La causa fue signada con el N°. 17751-2015-0317.

6. El 15 de junio de 2016, el Ing. Jaime Andrés Ordoñez Andrade, Director Zonal 6 (antes Director Regional Austro) del Servicio de Rentas Internas (“**entidad accionante o SRI**”) propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de mayo de 2016, emitida por la Sala Especializada.
7. El 13 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y de conformidad con el sorteo realizado el 09 de noviembre de 2016, su sustanciación recayó en la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo de 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.
9. El 04 de febrero de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados pasivos, para que remitan un informe debidamente motivado y detallado respecto de los fundamentos de la presente acción.

II. Competencia

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (en adelante “**CRE**”); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”).

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

11. El SRI manifestó que los derechos constitucionales vulnerados por la sentencia de 19 de mayo de 2016 son: (i) la tutela judicial efectiva, (ii) el debido proceso en la garantía de defensa, y (iii) la seguridad jurídica (Arts. 75, 76 numeral 7 lit. a), b), c), h) y 82 CRE).
12. Luego de realizar una transcripción de los antecedentes que dieron lugar a la presente acción extraordinaria de protección, sobre el cargo de la presunta vulneración del derecho a la defensa en las garantías de: (i) no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, (ii) contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, (iii) ser escuchado en el momento procesal oportuno y (iv) presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; la entidad

accionante determina que estas garantías han sido vulneradas por la decisión impugnada y por los jueces de la Sala Especializada, de la siguiente manera:

(i)[...] la Administración Tributaria fue privada del derecho a la defensa en el juicio de instancia, que es donde debía haberse discutido [...] la pertinencia o no de la caducidad sobre el presupuesto del artículo 95, inciso 3 [Código Tributario] (ii) [...] no contó con el tiempo adecuado para ejercer su derecho a la defensa, toda vez que los presupuestos del artículo 95, inciso 3 no fueron discutidos en el juicio de instancia[...] (iii) no fue escuchada en el proceso oportuno [...] (iv) no tuvo la oportunidad de ejercer su derecho a la contradicción de pruebas y argumentos sobre la pertinencia de la aplicación del artículo 95, inciso 3.

13. En otras palabras, la entidad accionante afirma que los jueces de la Sala Especializada, al realizar un “control de legalidad” en la sentencia de recurso de casación, vulneraron su derecho a la defensa, puesto que nunca tuvieron la oportunidad de defenderse y contradecir el nuevo presupuesto jurídico que fue la aplicación del tercer inciso del artículo 95 del Código Tributario.
14. De esta forma, sobre este cargo, la entidad accionante concluye que el hecho de que *“la Corte Nacional de Justicia haya basado su sentencia de casación en presupuestos que no fueron valorados por el juez de instancia [...] impide que haya contado con un acceso a la justicia [...]”*.
15. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, el SRI, luego de transcribir la norma constitucional y citar diferentes conceptos doctrinarios estima que los jueces de la Sala Especializada, en la decisión impugnada, vulneran este derecho *“cuando en fundamento de su facultad de control de legalidad obsta el derecho a un debido proceso de la demandada; y no solo que le ha atribuido un contexto amplio a su facultad [...] sino que además le otorga un nivel de jerarquía sobre el derecho al debido proceso y defensa efectiva del demandado”*.
16. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante advierte que *“los artículos 273 del Código de Procedimiento Civil y Tributario, así como el artículo 23 del Código Orgánico de la Función Judicial no pueden ser entendidos como presupuestos meramente orientadores sino verdaderas reglas en el desarrollo de los derechos de las partes [...] por lo que su trascendencia no puede ser relevada por una concepción amplia del control de legalidad”*.
17. Así, en definitiva, refiere que se ha vulnerado la seguridad jurídica, pues la Sala Especializada debió abstenerse de emitir una sentencia en la que se analice la caducidad de la facultad determinadora por parte del SRI respecto de varias actas de determinación.

3.2. Argumentos de la parte accionada

18. Este Organismo Constitucional deja constancia de que, pese que a los legitimados pasivos fueron legalmente notificados con el avoco de fecha 04 de febrero de 2021, hasta la actualidad no han presentado su informe de descargo.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

19. Conforme quedó señalado, la entidad accionante alegó como derechos vulnerados: (i) el debido proceso en las garantías de: (1) no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, (2) contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, (3) ser escuchado en el momento procesal oportuno, y (4) presentar forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, (ii) la seguridad jurídica, y (iii) la tutela judicial efectiva. A pesar de ello, esta Corte considera necesario precisar que, si bien la entidad accionante afirma como vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, de la lectura de la demanda se evidencia que sus alegaciones están enfocadas a que esta vulneración se habría dado como producto de la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa, por lo que este cargo será analizado a través de este derecho.

Sobre el debido proceso en la garantía de defensa

20. El derecho a la defensa, como parte de las garantías del debido proceso contenidas en el artículo 76 numeral 7 de la CRE, prescribe en sus literales a), b), c) y h):

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, y h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.”.

21. Este Organismo ha determinado que:

“[...] Para verificar la violación del derecho a la defensa, se debe determinar si el accionante fue dejado en indefensión como sujeto procesal. Esto es, que se le haya impedido comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; o, que pese a haber comparecido, no haya contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente que, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no haya tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como por ejemplo presentar pruebas, impugnar una resolución, etc. [...]”⁴.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1391-14-EP/20, párrafo 14.

22. En el presente caso, la principal alegación de la entidad accionante, se relaciona con que los jueces de la Sala Especializada al realizar un “control de legalidad” en la sentencia de recurso de casación vulneraron su derecho a la defensa, puesto que nunca tuvieron la oportunidad de defenderse y contradecir el nuevo presupuesto jurídico que fue la aplicación del tercer inciso del artículo 95 del Código Tributario.
23. Este Organismo verifica que sobre la alegación del SRI, los jueces de la Sala Especializada en su sentencia de mayoría determinaron:

*[...] 5.2.1.1.- Respecto de la alegación efectuada por el recurrente sobre la “falta de aplicación” del tercer inciso del Art. 95 del Código Tributario. Esta Sala Especializada procede a efectuar el análisis de la sentencia atacada y para lo cual se ve en la necesidad de aplicar lo descrito en el Art. 273 inciso segundo relacionado con el control de legalidad, el cual será aplicado a las actas de determinación señaladas por el recurrente -descritas ampliamente en la sentencia atacada-, como caducada la facultad determinadora de la Administración Tributaria. Empezando con el análisis requerido por el casacionista se aprecia que: a) Las Actas de Determinación N° 0120030100021, 0120030100022 y 0120030100023 (Agente de Percepción de enero a diciembre de 1998, 1999 y 2000), 0120030100025 y 0120030100026 (Retención en la Fuente de enero a diciembre de 1998 y 2000), 0120030100028, 0120030100029 y 0120030100030 (Retención en la Fuente de enero a diciembre de 1998, 1999 y 2000), 0120030100032 y 0120030100033 (Impuesto a la Renta 1998 y mayo – diciembre de 1999), fueron notificadas el 10 de diciembre de 2003 y la orden de determinación fue notificada conforme lo estatuye el acto administrativo, el día 11 de noviembre de 2002, **se distingue que el acto final fue puesto en conocimiento del contribuyente actor, luego del año prescrito en el Art. 95 inciso tercero del Código Tributario, dejando en claro que la actuación del ente administrativo fue efectuada fuera de los plazos legales previstos para la interrupción de la caducidad**, por tanto se dan de baja estas Actas, pese que el Tribunal de instancia en su análisis expresó la caducidad de algunas Actas de Determinación así como, 0120030100021, 0120030100022 (enero a septiembre 1999), 0120030100028, 0120030100029 (enero a septiembre 1999), 0120030100032 (parcialmente), entre otras; y que por el pedido de casación, esta Sala Especializada como se expresó en líneas anteriores procedió a efectuar el control de legalidad respectivo sobre lo solicitado, considerando que ha operado la caducidad en las Actas de Determinación que conforme el estudio llevado a cabo, se evidenció que el Tribunal A quo prescindió de la aplicación del Art. 95 inciso tercero del Código Tributario y por ende se configura la causal primera de la Ley de Casación (énfasis añadido).*

24. En el caso *sub júdice*, luego de que el recurrente alegara en su recurso de casación la caducidad de la facultad determinadora del SRI, los jueces de la Sala Especializada, luego de realizar el análisis correspondiente, encontraron que la actuación del ente administrativo fue efectuada fuera de los plazos legales previstos para la interrupción de la caducidad de la facultad determinadora. En consecuencia, procedió a efectuar el análisis de la sentencia atacada a través de un control de legalidad –específicamente de las actas de determinación que fueron efectuadas fuera de los plazos legales establecidos.

25. En este sentido, respecto de las atribuciones conferidas a los jueces de la Corte Nacional de Justicia, al momento de sustanciar un recurso de casación, esta Magistratura ha establecido que *“el papel que cumple la Corte Nacional de Justicia, al ser el Tribunal de Casación, es fundamental ya que realiza el control de legalidad del producto de la actividad jurisdiccional de los jueces de instancia, es decir, el contenido de sus sentencias. Entonces, el objetivo de los jueces casacionales es analizar si en la sentencia recurrida existen violaciones al ordenamiento jurídico, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma”*⁵.
26. En esta misma línea este Organismo ha establecido que *“cuando la Corte Nacional emite una sentencia de mérito, corresponde a la misma Sala Especializada de Casación dictar una sentencia sustitutiva enmendando el error de la judicatura inferior, y de ser necesario, valorando correctamente la prueba que obra de autos. En este sentido, el artículo 16 de la anterior Ley de Casación determinaba que si la Corte Nacional encuentra procedente el recurso, “... casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere y por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto”. [Así también] esta Corte Constitucional toma nota de la Resolución No. 07-2017 de la Corte Nacional de Justicia que, si bien fue emitida de forma posterior a los hechos del caso y se refería al numeral 3 del artículo 273 del Código Orgánico General de Procesos, permite aclarar cuál es el alcance de una sentencia de mérito. En dicha Resolución, la Corte Nacional de Justicia señaló que corresponde a los jueces y juezas del tribunal de la Sala Especializada de Casación correspondientes, corregir el error de derecho y reemplazar los fundamentos jurídicos errados por los adecuados, según corresponda”*⁶.
27. De conformidad con todo lo anterior, esta Corte no verifica que se haya privado del derecho a la defensa en ninguna de las garantías invocadas por la entidad accionante, puesto que la Sala Especializada en el análisis de la sentencia atacada, a partir del cargo referido por la entidad accionante, esto es la falta de aplicación del tercer inciso del artículo 95 del Código Tributario, realizó un control de legalidad – específicamente en el caso de actas de determinación que fueron efectuadas fuera de los plazos legales establecidos- dentro de sus facultades legales y siguiendo el procedimiento establecido para el efecto de conformidad con lo prescrito en el artículo 273 del COGEP, con el único fin de determinar la validez de las actas que quedaron en firme en la sentencia emitida por los jueces del Tribunal Distrital.
28. Además, más allá de la aplicación del inciso tercero del artículo 95 del Código Tributario, se ha verificado que la entidad accionante pudo presentar sus alegatos y pruebas de descargo en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; por lo que, no se evidencia vulneración de este derecho. Así también, esta Magistratura ha verificado, que el tema relacionado con la caducidad de la facultad determinadora ya

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 431-13-EP/19.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 525-14-EP/20.

fue discutido en instancia y que el SRI tuvo la oportunidad para pronunciarse al respecto.

29. Por todo lo anterior, esta Corte considera oportuno recalcar que en una acción extraordinaria de protección no le corresponde dilucidar si un recurso de casación ha sido correctamente resuelto, pues aquello es competencia exclusiva de la Corte Nacional de Justicia⁷.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

30. La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. El artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente respecto del mismo: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.
31. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad⁸.
32. En el caso bajo estudio, la entidad accionante alegó que se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica, por cuanto la Sala Especializada debió abstenerse de emitir una sentencia en la que se analice la caducidad de la facultad determinadora por parte del SRI respecto de varias actas de determinación. Además que se aplicó de forma indebida el inciso tercero del artículo 95 del Código Tributario y que *“los artículos 273 del Código de Procedimiento Civil y Tributario⁹, así como el artículo 23 del Código Orgánico de la Función judicial no pueden ser entendidos como presupuestos meramente orientadores sino verdaderas reglas en el desarrollo de los*

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2185-15-EP/20.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 989-11-EP/19, 846-14-EP/20 y 488-15-EP/20.

⁹ CPC: **Art. 273.-** La sentencia deberá decidir únicamente los puntos sobre que se trabó la litis y los incidentes que, originados durante el juicio, hubieren podido reservarse, sin causar gravamen a las partes, para resolverlos en ella.

Código Orgánico de la Función Judicial: **Art. 23.- PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE LOS DERECHOS.-** La Función Judicial, por intermedio de las juezas y jueces, tiene el deber fundamental de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos declarados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos o establecidos en las leyes, cuando sean reclamados por sus titulares o quienes invoquen esa calidad, cualquiera sea la materia, el derecho o la garantía exigido. Deberán resolver siempre las pretensiones y excepciones que hayan deducido los litigantes sobre la única base de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, la ley, y los méritos del proceso.

derechos de las partes [...] por lo que su trascendencia no puede ser relevada por una concepción amplia del control de legalidad”.

- 33.** Sobre este cargo, a más de lo analizado en los párrafos precedentes, la decisión judicial impugnada determina que:

Ahora bien, una vez examinada la sentencia objetada, se aprecia que la Sala Juzgadora ha indicado en su parte expositiva, la parte procesal que propone la acción materia del litigio, los actos administrativos impugnados (materia de la controversia), de igual manera se establece la pretensión y solicitud efectuada de manera clara y concreta, también consta la notificación a la parte demandada y su respectiva contestación al proceso judicial; en la parte considerativa, se ubica la competencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N° 2 para conocer la causa puesta a conocimiento, la declaración de que en el proceso no se encontró vicio alguno, el análisis de algunos conceptos que a criterio de la Sala juzgadora son esenciales para comprender el fallo emitido, el objeto de la litis, la exposición de las pruebas solicitadas y practicadas; la operación mental de los hechos argüidos por las partes procesales puestos a conocimiento y sustentados en las normas jurídicas, expuestas y ubicadas en el fallo; es decir, se encuentra debidamente dispuesto el hecho con el derecho y la conclusión a la cual la argumentación jurídica conllevó; la misma que se enfocó a la impugnación de la legitimidad de los actos impugnados y objeto de la litis; finalmente consta la resolución del caso, en la cual se expuso la decisión clara, concreta y apegada a lo esgrimido en la parte considerativa del fallo, misma que declaró parcialmente con lugar la demanda presentada por el actor procesal y solucionó el asunto materia de la litis. [...] Además, se advierte que la porción de sentencia de instancia que se arguye como no motiva, claramente alude a lo descrito en los Arts. 20 y 21 (sus reformas) del Código Tributario, también se evidencia que el análisis llevado a cabo por el Tribunal de instancia es meramente a la forma de cálculo de los intereses acaecidos por el ente administrativo y no por un análisis contentivo en glosas, las cuales esgrime no existen y que el actor lo acepta de su parte. Dejando entrever que refiere a la ejecución de la liquidación de intereses y no al proceso determinativo en sí. Cabe indicar y es menester tener en consideración sobre los reiterados pronunciamientos que esta Sala Especializada ha emitido, los cuales han manifestado que en caso de que la sentencia sea desfavorable para una de las partes, aquello no determina que la misma esté carente de motivación. De lo anterior, se concluye que la Sala juzgadora no ha infringido lo dispuesto en el número 7) letra l) del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador y como ya se ha manifestado en este apartado, el Tribunal A quo analiza conforme su criterio y establece la fundamentación respectiva, por lo que el fallo objetado tiene todas y cada una de las partes requeridas para que sea plenamente válido, y por tanto, no se ha encontrado el aparente vicio propuesto por el casacionista, referido a la falta de motivación; por lo que, esta Sala Especializada manifiesta que no se ha configurado la causal quinta invocada por el proponente del recurso de casación.

- 34.** En virtud de lo anterior, esta Corte verifica que la Sala Especializada: (i) determinó que no se encontró ningún vicio respecto a la causa puesta en su conocimiento; (ii) que en aplicación de la normativa prevista para el caso se procedió a casar parcialmente la sentencia y dejar sin efecto actas de determinación, en razón de que la actuación del ente administrativo fue efectuada fuera de los plazos legales previstos para la interrupción de la caducidad; y (iii) que el hecho de que una

sentencia sea desfavorable para una de las partes, no determina que la misma esté carente de motivación.

35. De la verificación de la sentencia impugnada no se evidencia una inobservancia del ordenamiento jurídico que acarree la omisión de preceptos constitucionales, por el contrario del examen de la sentencia impugnada, se observa que la misma aplicó lo prescrito en el Código de Procedimiento Civil, Código Tributario y Código Orgánico de la Función Judicial. Así, el hecho de que la accionante este inconforme con la interpretación dada por la Sala Especializada, respecto del inciso tercero del artículo 95 del Código Tributario, no significa que este órgano jurisdiccional haya transgredido la seguridad jurídica.
36. Por otro lado, este Organismo Constitucional identifica que, en realidad, el accionante solo muestra su desconcierto y desacuerdo con la resolución, pues consideró que no era válida la aplicación del inciso tercero del artículo 95 del Código Tributario por parte de los jueces de la Sala Especializada. Desde esta perspectiva, la Corte ya ha determinado que el simple desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional, desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no constituye per se una vulneración a derechos constitucionales.
37. Además, en la sentencia N° 1772-14-EP/20 esta Corte estableció que si las entidades de la administración pública presentan demandas de acción extraordinaria de protección en las que se busca únicamente convertir a la acción extraordinaria de protección en una nueva instancia, se podría producir un abuso del derecho, además de entorpecer el adecuado funcionamiento de la administración de justicia constitucional. Por lo que, en virtud de que este Organismo no evidencia la vulneración de ninguno de los derechos constitucionales alegados por el SRI sino únicamente su desacuerdo con la resolución enfatiza en la necesidad de que dicha institución analice de forma minuciosa la necesidad real de movilizar a todo el aparato jurisdiccional en los casos relacionados al ejercicio de sus competencias.¹⁰
38. En virtud de todo lo expuesto, se concluye que la sentencia de 19 de mayo de 2016 expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no vulnera el derecho a la seguridad jurídica prescrito en el artículo 82 de la CRE.

V. Decisión

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

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia 1550-16-EP/21.

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada signada con el N°. 1236-16-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.26
09:35:27 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 12 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1236-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2016-16-EP/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 12 de mayo de 2021

CASO No. 2016-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia se analiza las presuntas vulneraciones al derecho al debido proceso en las garantías de defensa y de recurrir contra un auto que rechazó el recurso de apelación interpuesto contra la negativa de un despido ineficaz. La Corte Constitucional acepta la demanda y declara vulnerados los derechos alegados.

I. Antecedentes procesales

1. El 31 de marzo de 2016, la señora Sintia Paulina Posso Estévez (“**la accionante**”), interpuso demanda por despido ineficaz en contra de Aldo Javier Verni Aguirre, representante legal y gerente general de la empresa AVP. SISTEMAS S.A., y Diana Isabel Castro Alvairo, en calidad de jefa de recursos humanos. En su demanda manifestó que notificó a recursos humanos que se encontraba en estado de embarazo (15.4 semanas), con taquicardia materna y amenaza de aborto; no obstante de lo cual, terminaron la relación laboral que venía desempeñando desde el 02 de marzo de 2015 como Técnico de Help Desk. En su demanda solicitó que: (i) no se dicten medidas cautelares que le permitan el reintegro al trabajo “*pues el ambiente laboral puede afectar a la vida de mi bebé*”; (ii) se declare la ineficacia del despido; (iii) se ordene el pago de sus sueldos desde la fecha del despido (1 de marzo de 2016); (iv) se ordene la indemnización equivalente al valor de un año de la remuneración que venía percibiendo, la indemnización general por despido contemplada en el Art. 195.3 del Código de Trabajo y la bonificación por desahucio; y (v) se disponga el pago de costas procesales. La cuantía fue fijada en USD. 30.000.
2. El 15 de abril de 2016, la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del cantón Quito, provincia de Pichincha, dentro del proceso No. 17371-2016-02477, desechó la demanda aceptando la excepción de falta de derecho de la actora para demandar, considerando que la demandada desconocía¹ el estado de embarazo de su

¹ La Unidad Judicial determina que la actora presenta la comunicación de su parte hacia la empresa respecto de su estado de gravidez el mismo que data de 28 de enero de 2016 a las 16:31, es decir con diferencia de 6 minutos respecto de la notificación realizada por su empleadora con el desahucio (por disconformidades y negligencias de la trabajadora), información que se corrobora con las confesiones judiciales.

trabajadora al momento de dar por terminada la relación laboral a través del desahucio; por lo cual, declaró que *“dicha terminación no puede ser considerada como discriminatoria, en contra de la trabajadora, razón por la cual esta Autoridad considera que no es pertinente la declaratoria de ineficaz de la terminación de las relaciones laborales de las partes”*. Inconforme con esta decisión, la accionante presentó recurso de apelación.

3. El 01 de julio de 2016, la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en adelante **“la Sala”**), en auto de mayoría, resolvió el recurso de apelación interpuesto con base al artículo 195.2 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar² establece que *“será admisible el recurso de apelación con efecto devolutivo”* y de conformidad con los artículos 76 numeral 7 literal m), 82 y 226 de la Constitución de la República, concluyó que el recurso fue indebidamente interpuesto e ilegalmente concedido.
4. El 29 de julio de 2016, la señora Sintia Paulina Posso Estévez, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 01 de julio de 2016.
5. El 23 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, avocó conocimiento y dispuso que la accionante aclare y complete el contenido de su demanda. Posteriormente, con fecha 30 de enero de 2017, la Sala admitió a trámite la acción y su sustanciación correspondió al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
6. El 5 de febrero de 2019 fueron posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, luego de lo cual, en virtud del sorteo de 12 de noviembre de 2019, su sustanciación recayó en la jueza constitucional Karla

En este sentido, la Unidad Judicial afirma que conforme los documentos procesales, se corrobora que la empleadora desconocía el estado de embarazo de la trabajadora, *“situación que se vuelve a resaltar cuando se le pregunta a la actora, cuál es el tiempo actual de su gestación, señalando que es de 6 meses, lo que equivale a decir que al 28 de enero de 2016 cursaba aproximadamente 4 meses de embarazo, estado de maternidad que ni la actora conocía, ya que señala que conoció su embarazo el mismo día en que le han notificado con la decisión de terminar la relación laboral. Por estas circunstancias es evidente que la empresa demandada al haber realizado el desahucio, sin haber seguido el trámite establecido para los contratos a plazo fijo, da por terminadas las relaciones de trabajo, no obstante dicha terminación no puede ser asociado de modo ni forma alguna al estado de embarazo de la actora, pues como nos manifestó la propia actora, da a conocer su estado de embarazo con posterioridad a la terminación de las relaciones laborales, para ser más exactos da a conocer su estado de gestación 6 minutos más tarde de habersele comunicado la decisión de la empresa conforme correo electrónico de 28 de enero de 2016 a las 16:25, por lo que se declara que la empleadora no pudo haber tenido conocimiento del estado de gravidez de su trabajadora SINTIA POSSO ESTEVEZ razón por la cual, tampoco se puede asegurar que la terminación de las relaciones laborales se encuentra asociada a la condición de embarazo de la actora.”*

² *“La Jueza o el Juez de Trabajo dictarán sentencia en la misma audiencia. Contra la sentencia que admita la ineficacia será admisible el recurso de apelación con efecto devolutivo”*. En este sentido, la Sala de la Corte Provincial señala que de la *“normativa se colige que el recurso de apelación es admisible únicamente cuando se ha declarado con lugar la acción por despido ineficaz”*.

Andrade Quevedo; quien, en auto de 25 septiembre de 2020, avocó conocimiento y requirió informe de descargo a la parte accionada.

II. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (en adelante “CRE”); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

a. Fundamentos y pretensión de la acción

8. La accionante manifiesta que en su caso concreto se vulneraron los derechos constitucionales a: (i) la tutela judicial efectiva; y (ii) el debido proceso en la garantía de la defensa, contemplados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literales a) y m) de la Constitución de la República.
9. Respecto a la vulneración a la garantía de recurrir el fallo, la accionante en primer lugar, cita los artículos 84, 172, 424, 426 de la CRE, el artículo 8 numeral 1 de la Convención Americana y artículo 2 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, normas referentes a la progresividad de los derechos para concluir que:

(...) pese a que el Código de Trabajo en su Art. 195.2, menciona que contra la sentencia que admita la ineficacia será admisible el recurso de apelación con efecto devolutivo por incorporación de la Ley de Justicia, no niega en ninguna parte el derecho del trabajador a interponer el recurso de apelación de la negativa de la acción de despido ineficaz; y, por lo que se ha manifestado claramente la vulneración a mis derechos de trabajador y de todo ciudadano "a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos", conforme el literal "m" del numeral 7 del Art. 76.

10. Asimismo alega que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ha coartado el derecho de defensa que le asiste, al habersele privado de su derecho de apelar de una sentencia en su contra “que negó injusta e ilegalmente la acción de despido ineficaz que interpuse”.
11. Respecto a la tutela judicial efectiva “no comprende únicamente la posibilidad de presentar una acción ante los jueces competentes, sino que más bien comprende la posibilidad de obtener, por parte de ellos, resoluciones justas, obviamente luego del proceso correspondiente en el cual se respetan las garantías básicas de todo procedimiento. La privación de este derecho desvirtúa absolutamente la concepción

de un Estado denominado "Constitucional de Derechos y Justicia" y va en contra de una de las instituciones jurídicas reconocidas por todos los Estados".

12. En este sentido, solicita se acepte su acción extraordinaria de protección; se deje sin efecto el auto de 1 de julio de 2016 dictado por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; y, se reparen sus derechos vulnerados.

b. Argumentos de la parte accionada

13. Con fecha 5 de octubre de 2020, las doctoras Laura Mercedes González Avendaño y María Cristina Narváez Quiñónez, en calidad de juezas integrantes del Tribunal de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia remitieron informe de descargo señalando que en el auto impugnado *“se enunciaron normas y principios jurídicos en que se fundó, explicando las razones, la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho que motivaron a adoptar la decisión, vigentes en julio de 2016, destacándose que la decisión no consiste en que se dé satisfacción a las pretensiones de fondo de los justiciables.”*

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

14. Conforme quedó señalado, la accionante alegó como derechos constitucionales vulnerados: (i) el debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa y de recurrir el fallo, y (ii) la tutela judicial efectiva.
15. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva esta Corte ya ha mencionado que por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma³.
16. Si bien el derecho al debido proceso⁴ es un componente importante de la tutela efectiva, por el detallado desarrollo jurídico establecido en el artículo 76 de la Constitución, cada garantía del debido proceso podrá merecer un análisis autónomo sin que sea necesario, cuando fuere el caso, declarar al mismo tiempo la violación a

³ Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

⁴ “Dentro del debido proceso judicial en la Constitución consta el derecho a recurrir. La Corte ha declarado la violación al acceso a la justicia y a la defensa cuando se ha vulnerado el derecho a recurrir. Como parte de la tutela efectiva, se ha declarado como violación al acceso cuando se ha negado un recurso contra la ley, no resuelve la solicitud de aclaración o ampliación, se ha impedido una acción constitucional en casos de materia electoral fuera de período electoral, o se ha inobservado la adherencia al recurso o por la falta de pronunciamiento sobre un pedido de recurso. Por otro lado, el derecho a recurrir ha sido considerado como una expresión del derecho a la defensa y se ha considerado que se viola la defensa cuando no se permite la concesión, admisión, sustanciación y resolución de un recurso.” Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 124.

la garantía analizada y a la tutela efectiva⁵. Al constar el derecho a recurrir expresamente en la Constitución como parte del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis del derecho a recurrir de forma autónoma, cuando se argumente dentro de la tutela judicial efectiva o el derecho a la defensa⁶.

17. Por lo antes expuesto, y en virtud de que todas las alegaciones de la accionante se centran en señalar presuntas vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado de la defensa y a recurrir el fallo, esta Corte procederá a pronunciarse únicamente sobre dichas garantías.

Sobre el debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y a recurrir el fallo

18. El artículo 76 numeral 7 literales a), y m) de la CRE establecen que:

El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado en ninguna etapa o grado del procedimiento; m) recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

19. El derecho a la defensa se encuentra contenido como una de las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 76, numeral 7 de la CRE. Pero, además este derecho contempla el cumplimiento de varias garantías que se relacionan entre sí y por medio de las cuales se materializa el efectivo cumplimiento del derecho a la defensa.

20. Esta Corte ha señalado que “(...) *El debido proceso garantiza principalmente que las partes en un proceso, en igualdad de condiciones, puedan exponer sus posiciones, presentar sus argumentos o las pruebas que respalden sus pretensiones, y ser oídas por los tribunales. Este derecho se ve vulnerado cuando existe indefensión, esto es, cuando a la parte se le impide realizar uno de los mecanismos de defensa antes indicados (...)*”.⁷

21. La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este; en aquel sentido supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchadas (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos).⁸

⁵ Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 123.

⁶ Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 124.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1159-12-EP/19, de 17 de septiembre de 2019, párr. 31.

⁸ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2198-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019 y sentencia No. 005-17-SCN-CC, caso No. 0017-15-CN.

22. Por su parte, la garantía de recurrir el fallo está estrechamente vinculada con la garantía de doble instancia y, en particular, con la posibilidad de que una resolución judicial, dictada dentro de un proceso, pueda ser revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, para subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se hubieren cometido, precautelando de esta manera el derecho de las partes intervinientes en los procesos jurisdiccionales y ante todo la tutela judicial efectiva.⁹
23. Esto implica que si alguna de las partes no se encuentra conforme con la decisión dictada por un juez de instancia puede acudir a un juez de jerarquía superior para que revise la decisión adoptada y, según sea el caso, la ratifique o modifique su contenido para que mantenga conformidad con la CRE y las leyes. En tal sentido, la autoridad jurisdiccional garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme al ordenamiento jurídico que lo regula, y lo vulnera solo si establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable¹⁰.
24. La accionante alega que su derecho al debido proceso en las garantías a la defensa y a recurrir el fallo fue vulnerado en virtud de que la Sala le impidió apelar una sentencia que fue dictada en su contra.
25. De la revisión del auto impugnado los jueces de la Sala en el voto de mayoría señalaron:

Al respecto es fundamental señalar que la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, en el Capítulo I. de las Reformas al Código de Trabajo, dispone en su artículo 35, que a continuación del Art. 195 del Código de Trabajo se añaden los siguientes artículos: "Art. 195.1.- Prohibición de despido y declaratoria de ineficaz.- Se considerará ineficaz el despido intempestivo de personas trabajadoras en estado de embarazo o asociado a su condición de gestación o maternidad, en razón del principio de inamovilidad que les ampara... Art. 195.2.- Acción de despido ineficaz.- Una vez producido el despido, la persona trabajadora afectada deberá deducir su acción ante la Jueza o el Juez del Trabajo de la jurisdicción correspondiente al lugar donde este se produjo, en el plazo máximo de 30 días ...; y en el inciso quinto se dispone en forma taxativa: (...) La Jueza o el Juez de Trabajo, dictarán sentencia en la misma audiencia. Contra la sentencia que admita la ineficacia será admisible el recurso de apelación con efecto devolutivo, normativa de la que se colige que el recurso de apelación es admisible únicamente cuando se ha declarado con lugar la acción por despido ineficaz; sin embargo, en el caso que se analiza, el Juez de instancia desecha la demanda, dejando a salvo el derecho que SINTIA PAULINA POSSO ESTEVEZ pueda tener para reclamar los derechos que le pudieran asistir; ante lo cual inconforme la actora apela de la misma por las razones que constan en el escrito de fojas 106 y 107, contrariando lo previsto en el inciso quinto del Art. 195.2 del Código del Trabajo, transcrito con anterioridad.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.1304-14-EP/19 de 02 de octubre de 2019.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1191-15-EP/19, 16 de junio de 2020, párr. 19.

26. En su parte resolutive, la Sala rechazó la apelación de la accionante señalando: “*en aplicación del derecho a la seguridad jurídica, así como, del principio de legalidad, establecidos en el Art. 82 y 226 de la Constitución de la República, respectivamente bajo el análisis motivado y jurídicamente argumentado concluye que el recurso de apelación ha sido indebidamente interpuesto e ilegalmente concedido en virtud de lo cual la sentencia dictada por el Juez de instancia, ha causado estado por lo que el Tribunal carece de competencia para conocer el mismo (...)*”.
27. De la revisión del auto impugnado, se verifica que -de conformidad con el artículo 192.5 del Código de Trabajo vigente a la época- la norma establecía que “*Contra la sentencia que admita la ineficacia será admisible el recurso de apelación con efecto devolutivo*”. Es decir, la norma regulaba el tipo de efecto previsto para la apelación presentada por la parte empleadora una vez que fuera declarado el despido ineficaz a favor del trabajador. Así, el efecto devolutivo de la norma implicaba que, mientras se resolviera la apelación en la judicatura de segunda instancia, el trabajador podía retornar normalmente a sus labores hasta que se decida lo pertinente.
28. Analizado el auto impugnado, se encuentra que la interpretación de la norma que realiza la Sala, en su voto de mayoría, es que solamente la parte empleadora tendría derecho a apelar de la decisión de instancia. Esta lectura de la norma, realizada por la Sala, resulta contraria al derecho a la igualdad en el acceso al recurso, pues desconoce el derecho de la trabajadora a apelar la sentencia que ha negado su pretensión de despido ineficaz. Con ello se está dando un alcance restrictivo, irrazonable y limitado a la norma¹¹, que impide a la trabajadora embarazada el acceso a un recurso y a la doble instancia, reconocidos en Constitución, y que no han sido limitados expresamente por el legislador, más aún cuando está en juego la protección de los derechos de una mujer embarazada.
29. Cabe señalar que la jurisprudencia de la Corte sobre el derecho a recurrir ha sido consistente en señalar que su ejercicio no es absoluto, sino que está sujeto a los condicionamientos establecidos en el ordenamiento para la interposición de los recursos, siempre que no resulten irrazonables, desproporcionados ni restrinjan el derecho hasta el punto de su desnaturalización. En este sentido ha establecido “*que el derecho a recurrir no es una garantía absoluta, sino que se encuentra sujeto a configuración legislativa, dentro del marco constitucional y de los instrumentos internacionales de derechos humanos. En otras palabras, existen procesos en los cuales no es posible recurrir, sin que ello conlleve vulneración alguna a este derecho garantía del debido proceso*”¹².
30. Por tanto, se evidencia que la Sala -entre todos los posibles criterios interpretativos de la norma- recurrió a la más restrictiva, irrazonable e impidió a la trabajadora el

¹¹ En este mismo sentido la Corte Nacional de Justicia resolvió que: “(...) el artículo 195.2 del Código Laboral únicamente precisa el efecto del recurso de apelación propuesto por la parte demandada (...), pero de ningún modo establece que sólo en aquel caso se podrá recurrir el fallo de primera instancia” (Corte Nacional de Justicia, Sentencia de 15 de julio de 2016, Juicio No. 0985-2016, p.6)

¹² Corte Constitucional. Sentencia No.2004-13-EP de 10 de septiembre de 2019, párr. 46

acceso a un recurso que estaba legalmente previsto en el ordenamiento jurídico. Es decir, que se privó arbitrariamente a la accionante de la posibilidad de que el órgano judicial superior examine el recurso de apelación planteado, lo que se traduce en una trasgresión de su derecho a la defensa en la garantía de recurrir las decisiones del poder público.

31. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de defensa este Organismo verifica que -tal como ha sido analizado en párrafos *supra*- la interpretación restrictiva al artículo 192.5 del Código de Trabajo, que la Sala sostuvo en su voto de mayoría, impidió que la actora pueda presentar y sustentar su recurso de apelación y ser debidamente escuchada ante los jueces de segunda instancia de conformidad con las normas legales vigentes.
32. Así este Organismo ya ha señalado que el derecho a la defensa debe ser garantizado en todas las etapas del proceso sin que pueda obstaculizarse ni negarse su ejercicio en ningún momento procesal, pues ello conllevaría a generar un estado de indefensión.¹³ En consecuencia, este Organismo Constitucional evidencia que en el caso concreto se vulneró también el derecho a la defensa de la accionante.
33. Finalmente, es pertinente aclarar que, dado que la accionante no impugnó la sentencia de primera instancia en la que se negó la existencia de un despido ineficaz, no le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre los argumentos de dicha decisión. Además, al estar en un proceso laboral ordinario, no constitucional, la Corte se ve impedida de valorar los hechos y el fondo de las pretensiones del juicio originario, de conformidad con el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia N° 176-14-EP. No obstante, sí considera pertinente reiterar y hacer un llamado de atención a las autoridades judiciales respecto de su obligación de respetar y garantizar los derechos y estándares de protección de las mujeres embarazadas en contextos laborales, tanto en el ámbito público como privado, de conformidad con la Constitución y la sentencia N° 3-19-JP, al resolver sus causas.

V. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Declarar vulnerados los derechos de la accionante al debido proceso en las garantías de defensa y de recurrir el fallo reconocidos en el Art. 76 numeral 7 literales a) y m) de la Constitución de la República.
3. Ordenar como medidas de reparación:

¹³ Corte Constitucional. Sentencia No. 261-14-EP/20 de 04 de marzo de 2020, párr.20.

a) Se remita, de forma inmediata, el expediente a la Sala de Sorteos de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha para que se proceda al sorteo respectivo y se tramite, de conformidad con la ley, el recurso de apelación planteado por la señora Sintia Paulina Posso Estévez.

4. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.26
09:31:36 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 12 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2016-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 33-16-IN/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 19 de mayo de 2021

CASO No. 33-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia niega la acción de inconstitucionalidad contra la primera y segunda reforma a la Ordenanza que Regula la Implantación de Estructuras Fijas de Soporte de Antenas e Infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Valencia, porque se encuentra derogada, no se ha reproducido y ha dejado de producir efectos jurídicos.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 3 de mayo de 2016, la compañía OTECEL S.A. (también, la compañía accionante) presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra de algunas disposiciones de la primera y segunda reforma a la Ordenanza que Regula la Implantación de Estructuras Fijas de Soporte de Antenas e Infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Valencia, publicadas en los registros oficiales N.º 191, de 9 de septiembre de 2011, y N.º 796, del 25 de septiembre de 2012, respectivamente.
2. Mediante auto de 14 de junio de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada, suspendió provisionalmente la aplicación de las disposiciones impugnadas y dispuso al Gobierno Autónomo Descentralizado de Valencia (GAD de Valencia) que remita su informe de descargo.
3. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019 se sorteó esta causa, correspondiendo su sustanciación al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 11 de enero de 2021.

B. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

4. En su demanda, la compañía accionante impugna las siguientes normas:
 - 4.1. De la primera reforma a la ordenanza:

Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas, de soporte de antenas e infraestructura relacionada correspondiente al Servicio Móvil Avanzado SMA, en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Valencia, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo y reducción del impacto ambiental, sujeto a las determinaciones de leyes, ordenanzas y demás normativa vigente, relativas al ordenamiento urbano, rural y ambiental del cantón [énfasis de la compañía accionante].

Art. 2. Definiciones.- Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:

Estación radioeléctrica: Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores y receptores, incluyendo las instalaciones accesorias necesarias para asegurar la prestación del Servicio Móvil Avanzado.

Implantación: Ubicación, fijación, colocación o inserción de estructuras de soporte de las radiobases y antenas del servicio móvil avanzado sobre un terreno o edificación determinada.

Telecomunicaciones: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medios ópticos, u otros medios electromagnéticos.

Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la Ley Especial de Telecomunicaciones, del Reglamento General a la Ley y normativa secundaria emitida por el CONATEL.

Art. 10. Permiso Municipal de Implantación

Los prestadores del SMA, deberán contar con el permiso de implantación de cada una de sus infraestructuras fijas de soporte de antenas e infraestructuras relacionadas, existentes y nuevas, emitido por la Municipalidad del Cantón Valencia.

Para obtener el permiso de implantación se presentará en la unidad administrativa correspondiente, una solicitud acompañando los siguientes documentos:

Copia del recibo de pago del impuesto predial del año fiscal en curso, del predio en que se efectuará la implantación.

Copia del título habilitante (autorización del uso de frecuencia y/o registro de la estación), emitido por la SENATEL o por el órgano gubernamental correspondiente.

Informe favorable de la Unidad de Áreas Históricas, o la Unidad Administrativa municipal correspondiente, para el caso de implantación en áreas históricas de edificaciones no patrimoniales.

Certificación de vigencia de la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros, durante el periodo de vigencia del permiso de implantación de cada antena.

Informe de línea de fábrica.

Formulario de aprobación de planos, si la construcción es mayor a 40m2.

Plano de la implantación de las instalaciones, características generales y de mimetización.

Plano de ubicación de la estación radioeléctrica con coordenadas geográficas.

Informe técnico de un ingeniero civil, que garantice la estabilidad sísmo resistente de las estructuras de soporte y que las instalaciones no afectarán las estructuras de la edificación existente.

Si la implantación en un inmueble declarado en el régimen de propiedad horizontal, requiere obras que impliquen modificaciones de la estructura resistente de un

inmueble, aumento de edificación horizontal o vertical o modificaciones en la fachada, se requerirá el consentimiento unánime de los copropietarios elevando a escritura pública la modificación del régimen a la propiedad horizontal.

Si la implantación en inmuebles declarados bajo el régimen de propiedad horizontal, no implica las modificaciones estructurales enunciadas en el párrafo anterior, o si se ubican en áreas comunales, se deberá requerir la autorización de la asamblea de copropietarios, en la que conste expresamente tal declaración, así como también se requerirá de la autorización del dueño de la alícuota del espacio en el que se vaya a instalar la respectiva estación, en caso de instalación en un bien de uso privado.

Cumplidos todos los requisitos, la Unidad Administrativa municipal correspondiente tramitará el permiso de implantación de la estructura fija existente y/o nueva.

El término para sustanciar el trámite de otorgamiento del permiso será de quince días laborables, contados a partir de la entrega de toda la documentación establecida en la presente ordenanza.

El permiso de implantación de elementos, equipos o infraestructura de las estaciones radioeléctricas fijas del Servicio Móvil Avanzado SMA se sujetará al derecho de prelación, esto es, la primera operadora que solicite el permiso y haya entregado toda la documentación establecida en la presente ordenanza será la primera en ser atendida.

El permiso de implantación tendrá una vigencia de dos años con carácter renovable y revocable.

El plazo para la implantación de la estructura fija de soporte será de un año, contado desde la fecha de emisión del permiso de implantación. Superado este plazo, el permiso será revocado y el prestador de SMA deberá iniciar el proceso nuevamente.

Una vez que se encuentre en funcionamiento la estación, el prestador del SMA solicitará por escrito a la SUPERTEL, o al órgano gubernamental competente, la realización de la medición y posterior entrega del informe técnico de emisiones de radiación no ionizante y deberá presentar una copia a la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, dentro de los diez días laborables de emitido el informe para que forme parte del expediente de la concesionaria.

Art. 12. Valoración

El permiso de implantación será individual para cada estación y tendrá un valor de treinta (30) salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado [énfasis añadido por la compañía accionante].

Art. 13. Renovación

La renovación del permiso de implantación se deberá gestionar dos meses antes de la fecha de finalización de la vigencia del mismo, presentando los siguientes documentos actualizados:

Permiso de implantación vigente.

Pronunciamiento favorable de la SUPERTEL, o del órgano gubernamental correspondiente, emitido sobre la base del informe técnico establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de RNI.

Certificación de haber difundido a la comunidad, en un plazo máximo de 60 días contados desde la recepción del informe, los resultados del Informe Técnico de inspección de emisiones de radiación no ionizante emitido por la SUPERTEL, conforme a lo establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de RNI, así como deberían haber presentado la licencia ambiental emitida por la autoridad

correspondiente a pedido de los propietarios o residentes de cualquier predio colindante con la estructura fija.

Pronunciamiento favorable emitido por la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, que informe que la implantación ha adoptado las medidas de proporción, camuflaje y mimetización.

Licencia Ambiental vigente, emitida por la autoridad correspondiente.

Autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.

Certificación de que la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros estará vigente durante la vigencia del permiso de implantación.

El monto de renovación será de treinta (30) salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado [énfasis añadido por la compañía accionante].

4.2. De la segunda reforma a la ordenanza:

Art. ... -Al artículo 12 Agréguese [sic] un inciso al final que diga: El permiso de implantación de ANTENA DE UNA TORRE VENTEADA, tendrá la siguiente valoración: De 5 Km. de alcance 5 salarios básicos unificados; de 10 Km. de alcance 10 salarios básicos unificados; y, de 15 Km. de alcance 15 salarios básicos unificados [énfasis añadido por la compañía accionante].

C. La pretensión y sus fundamentos

5. El accionante solicita que esta Corte declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas. Como fundamento de su acción, expuso las siguientes alegaciones:

5.1. La ordenanza confunde las competencias asignadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por el artículo 264.2 de la Constitución, para ejercer el control de uso y ocupación de suelo, con las competencias asignadas al Estado Central por el artículo 261.10 de la Constitución, respecto del espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones. Esta confusión vulneraría, a decir de la compañía accionante, el principio de legalidad previsto en el artículo 226 de la Constitución.

5.2. Señala, asimismo, que las normas impugnadas y las tasas creadas a partir de estas, vulneran los principios constitucionales de equidad, transparencia, legalidad, no confiscatoriedad y reserva de ley tributaria general y relativa, que rigen el régimen tributario.

5.3. De igual forma, indica que las normas impugnadas vulneran los principios que regulan la prestación de servicios públicos, pues esta “no puede supeditarse a regulaciones seccionales ni a tratamientos diferenciados como lo pretende la Ordenanza”.

D. Alegaciones del Gobierno Autónomo Descentralizado de Valencia

6. Mediante documento presentado el 25 de julio de 2016, el alcalde y el procurador síndico del cantón Valencia solicitaron que se nieguen las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad, para lo que expusieron las siguientes alegaciones:

- 6.1. El GAD señala que la ordenanza se dictó dentro de los ámbitos de su competencia. Al respecto, indica lo siguiente:

[N]uestra Ordenanza (del GAD del cantón Valencia) no se refiere en cuanto a realizar ese cobro, sino ejercer el control del uso y ocupación del suelo en el cantón, a través de la Ordenanza, determinando los lugares que pueden ser ocupados (zonificación), el uso de suelo y control del impacto ambiental (tenemos la delegación de esta competencia), para que las empresas operadoras de telecomunicación puedan instalar sus antenas en el territorio. La cuantía de lo que se podía cobrar como tasa por ocupación de los espacios públicos y privados en el territorio no estaba regulado, por la falta de políticas públicas por parte del Ministerio de Telecomunicaciones, porque no estaba regulado el tope de la tarifa [énfasis del original].

- 6.2. En relación con la alegación de la inobservancia de principios tributarios, el GAD de Valencia señala que:

*Hay diversos análisis, como sobre "la razonabilidad" pero sin ningún parámetro o techo, como ahora si lo ha establecido el MINTEL en una tarifa máxima de 10 SBU. Cabría analizar la **falta de razonabilidad** en la hipótesis que habiendo habiendo [sic] un techo se lo que se quiera [sic] solo por que vendió OTECEL S.A. en el 2014 (\$ 1.759.000.000,00), y se le cobre por el uso de suelo por ejemplo, el 1% de sus ventas o sea \$ 1,759.000,00, pero no es así, se le ha cobrado 30 SBU por que no estaba regulado que debían ser 10 SBU, pero nunca nada abusivo sobre sus ventas, en el cobro de 30 SBU en lugar de 10 SBU, no hay nada extraordinario o excepcional que se diga es **irrazonable**, en relación con el techo fijado y el cuantioso beneficio económico logrados por la operadora [sic] [énfasis del original].*

- 6.3. Finalmente, manifiesta que:

*La demanda no es por la supuesta inconstitucionalidad de la Ordenanza que a la fecha ha sido derogada, sino por no contribuir con el GAD del cantón Valencia, pues le hacer ver a la Sala que si la implantación en terreno **privado** no tiene por qué pagar ningún valor, es ese el objetivo. La razonabilidad —desde el punto de vista de la demandante— es que se resuelva que no deben pagar nada si la ocupación no es suelo público sino privado y si acaso se los obliga, que sea al costo de los servicios por necesidades colectivas [énfasis del original].*

E. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado

7. La Procuraduría General del Estado señala que el GAD de Valencia solo puede crear tasas en relación con el control de uso y ocupación de suelo, no sobre el aprovechamiento del espectro radioeléctrico, ni cobrar tasas por el servicio de telecomunicaciones. De esta forma, la Procuraduría General del Estado indica que la ordenanza vulnera el artículo 226 que prevé el principio de legalidad, así como varios

precedentes de la Corte Constitucional, por lo que solicita que se declare la inconstitucionalidad de toda norma de la ordenanza que no guarde armonía con la Constitución.

II. Competencia

8. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

III. Cuestión previa

9. Previo a examinar la constitucionalidad de la disposición impugnada en este caso, la Corte verifica que la ordenanza impugnada, así como sus reformas, fueron expresamente derogadas por la Ordenanza Derogatoria de las Ordenanzas que Regulan la Implantación de Estructuras Fijas de Soporte de Antenas e Infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Valencia y su reforma (en adelante, ordenanza derogatoria), que fue publicada en la edición especial del registro oficial N.º 840, de 19 de enero de 2017¹. En consecuencia, la disposición impugnada dejó de integrar el ordenamiento jurídico. Además, actualmente, no se constata una reproducción de su contenido en otra disposición jurídica. Específicamente, la disposición transitoria primera prevé expresamente que: *“Deróguense y déjese sin valor legal alguno cualquier otro reglamento, resoluciones, estatutos, que atenten contra la vigencia de la presente ordenanza”*.
10. Por otro lado, la Corte Constitucional es competente para realizar control de constitucionalidad de normas jurídicas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas *“tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución”*, conforme a lo previsto en el artículo 76.8 de la LOGJCC.
11. En el presente caso se observa que la ordenanza derogatoria dejó sin efecto, por completo, a la Ordenanza que Regula la Implantación de Estructuras Fijas de Soporte de Antenas e Infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Valencia. Así, en el artículo 1 señala:

Queda derogada en todas sus partes la ordenanza que regula la implantación de estructura fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado SMA, en el Cantón Valencia y sus reformas.

¹ La ordenanza derogatoria, entre otros aspectos consideró: “[q]ue, con fecha 18 de febrero del 2015, en el Registro Oficial No. 439, Tercer Suplemento, se publicó la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en cuya DISPOSICIÓN DEROGATORIA PRIMERA, se derogó las Ordenanzas [sic] y demás normas que se opongan a la mencionada Ley” [mayúsculas en el original]. Con base este y otros considerandos, expidió la ordenanza que prevé: “Art. 1.- *Queda derogada en todas sus partes la ordenanza que regula la implantación de estructura fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado SMA, en el Cantón Valencia y sus reformas*”.

12. Es decir, a partir de la expedición de la ordenanza derogatoria se eliminó el régimen para la implantación de este tipo de estructuras y el tributo asociado a dicha implantación, por lo que se verifica que las disposiciones impugnadas no pueden producir efectos ulteriores.
13. La Corte ya se pronunció en un caso similar, específicamente en la sentencia N.º 80-15-IN/20 de 25 de noviembre de 2020, relativa a la demanda de inconstitucionalidad presentada por OTECEL S.A. contra la Ordenanza Municipal que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas dentro del cantón Aguarico, ordenanza derogada en el año 2016. En el párrafo 19 de esta sentencia se estableció que *“luego del análisis realizado no se verifica efectos ulteriores de la ordenanza derogada”*.
14. En consecuencia, por falta de objeto, no procede el análisis de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas y la acción debe ser negada.

IV. Decisión

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

1. Negar la acción de inconstitucionalidad N.º 33-16-IN.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.25
10:41:41 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0033-16-IN

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 11-15-AN/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 19 de mayo de 2021

CASO No. 11-15-AN

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

SENTENCIA

TEMA: Esta sentencia analiza la acción por incumplimiento planteada por Director Distrital de Salud No. 13D03 del Ministerio de Salud Pública respecto del artículo 65 de la Resolución No C.D.301 que contiene el Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo por parte del Director Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Manabí; una vez analizada la acción se desestima la causa.

I. Antecedentes

1. El 22 de abril de 2015 el señor Kevin Froilán Mendoza Arauz, Director Distrital de Salud No. 13D03 del Ministerio de Salud presentó acción por incumplimiento por parte del Director Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Manabí del artículo 65 de la Resolución No C.D.301 publicada en el Registro Oficial No. 128 de 11 de febrero de 2010, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que contiene la Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo, debido a que la entidad accionada ha ejecutado resoluciones administrativas sin estar en firme, y sin contar con el informe del Procurador General del IESS.
2. El 23 de junio de 2015, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción signada con el No. 11-15-AN. El 22 de julio de 2015, la causa fue sorteada al exjuez constitucional Marcelo Jaramillo Villa.
3. El día 5 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, para el ejercicio de las competencias constitucionales y legales, los actuales jueces constitucionales. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
4. El 20 de abril de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y conforme a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional convocó a las partes al desarrollo de una audiencia, para que el accionado dé contestación a la demanda, el día 29 de abril de 2021, a las 10:00 am; diligencia que

se llevó a cabo el día y hora señalada, sin que comparezca el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pese a haber sido notificado en debida forma.

5. El 27 de abril de 2021, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito y el 29 de abril de 2021, la Directora Distrital del 13D03 del Ministerio de Salud, presentó un escrito en el que autorizó al señor Gustavo Avilés Solano para que continúe con la representación de la institución.

II. Alegaciones de la acción por incumplimiento

2.1. Norma cuyo cumplimiento se demanda

6. El artículo 65 de Resolución No C.D.301¹ indica:

Artículo 65.- Ejecución de las resoluciones.- Una vez ejecutoriadas las resoluciones emitidas por los órganos administrativos o jurisdiccionales, referentes a reclamos relacionados al pago de obligaciones al IESS, la Dirección Provincial, previo informe del delegado de la Procuraduría General del IESS, dispondrá su acatamiento. Si en las resoluciones se declara afiliaciones fraudulentas se comunicará a las unidades provinciales de Afiliación y Control Patronal, Fondos de Terceros y Salud Individual y Familiar, a fin de que se tomen las medidas pertinentes y se proceda de conformidad con lo que dispone el artículo 80 de la Ley de Seguridad Social.

2.2. Alegaciones de la entidad accionante

7. La entidad accionante considera que el Director Provincial del IESS de Manabí, zona 4, de manera sistemática ha dispuesto se realice el comprobante de pago, se emita el título de crédito y se proceda al cobro por vía coactiva de glosas patronales, pese a existir procedimientos administrativos y judiciales pendientes de resolución, sin tomar en cuenta el artículo 65 de la Resolución CD301.
8. Para sustentar estas alegaciones, la entidad accionante expone los siguientes casos:

8.1. María Mercedes Chiquito Albán

El 13 de febrero de 2013, la señora María Mercedes Chiquito Albán habría recibido atención médica por parte del IESS. El 18 de octubre de 2013, la Dirección Distrital del Salud del MSP fue notificada con el pago de glosa 13679960 por concepto de responsabilidad patronal a nombre de la señora Chiquito Albán, por el valor de 159 USD. La entidad accionante presentó reclamo administrativo ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de la Dirección Provincial del IESS de Manabí, indicando que la señora Chiquito Albán laboró hasta el 31 de diciembre de 2012 en la Junta de Recursos Hídricos y desde enero de 2013, en atención a un

¹ Registro Oficial No. 128 de 11 de febrero de 2010, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que contiene la Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo.

traspaso administrativo, en la Dirección Distrital de Salud; el recurso fue resuelto el 07 de febrero de 2014, en que se resolvió notificar la glosa de responsabilidad patronal, debido a que la prestación de atención médica por parte del IESS, el pago de las obligaciones patronales fue extemporáneo, encontrándose la Dirección Distrital de Salud, a la fecha de la atención médica, en mora, derivándose en un incumplimiento por parte del empleador del artículo 73 de la Ley de Seguridad Social en relación con el artículo 4 literal b) del Reglamento de Responsabilidad Patronal contenido en la Resolución CD 298.

De esta decisión, la Dirección Distrital de Salud presentó recurso de apelación ante la Comisión Nacional de Apelación del IESS, recurso que fue negado, por lo que presentó la demanda contencioso-administrativa, proceso que fue signado con el No. 13801-2014-199G.

8.2. Pedro Tomás Delgado Suárez

El 06 de septiembre de 2016, la Dirección del MSP fue notificada con el pago de la glosa 13829596 y responsabilidad patronal No. 372418 de 5 de noviembre de 2011, por concepto de aportes extemporáneos por jubilación de vejez del señor Delgado Suárez por el valor de 449.28 USD la cual fue impugnada ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias. El 24 de julio de 2014, la Comisión resolvió ratificar la glosa por responsabilidad patronal.

De esta decisión el MSP presentó recurso de apelación sin que hasta la fecha de presentación de la acción haya sido resuelto.

9. En la audiencia pública llevada a cabo en torno a esta causa, la jueza ponente consultó sobre el reclamo previo, a lo que el representante de la entidad accionante indicó que el mismo se encuentra adjunto al expediente. De igual modo, expuso que con relación al caso de la señora María Mercedes Chiquito Albán, al presentarse *“un cambio de autoridades”* en el IESS se enmendó el error y *“(…) se ordena que en el sistema se corrija que efectivamente el Distrito 13D03 no adeudaba valor alguno porque efectivamente estaba amparada la servidora bajo los términos legales”*. En cuanto al caso del señor Pedro Tomás Delgado Suárez, la entidad accionante expuso que la entidad impugnada *“corrigió este error”*.
10. Además, indicó que se iniciaron procesos contenciosos administrativos, sin embargo, en atención al cambio de autoridades en el IESS se solucionaron las controversias internamente entre el IESS y el MSP, ya que determinaron que las glosas eran ilegales *“entonces se llega a un acuerdo y solucionaron los inconvenientes que ellos propiciaron en este Distrito, dejando sin efecto las glosas sus intereses, el título de crédito con sus intereses y el juicio coactivo con sus sanciones (...)”*. Finalmente, solicitó que se exhorte al IESS para que se respete la Ley que ampara a las instituciones y que al mismo tiempo exista justicia para los empleados y trabajadores del MSP.

2.3. Alegaciones de la entidad accionada

11. Tal como se indicó en el párrafo 4 *ut supra* el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pese a haber sido debidamente notificado con la convocatoria a audiencia, no se presentó a la diligencia en mención, por lo que no contestó la demanda.

2.4. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado

12. La Procuraduría General del Estado en su escrito de 27 de abril de 2021 indicó que *“(...) no cuenta con la información pertinente que le permita emitir un criterio respecto del presunto incumplimiento de la norma materia de esta causa. En consecuencia, corresponde a la entidad accionada presentar los argumentos y descargos pertinentes, en virtud de los cuales, su Señoría se servirá elaborar el proyecto de sentencia que más se ajuste a derecho constitucional”*.

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte

3.1. Competencia

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

3.2. Análisis constitucional

14. Conforme a la Constitución y la LOGJCC, las acciones por incumplimiento tienen la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias². La acción por incumplimiento de norma procede cuando la norma cuyo cumplimiento se persigue contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible y para que el incumplimiento se configure debe realizarse un reclamo previo a quien deba satisfacer la obligación³.
15. Al respecto, este Organismo ha establecido los presupuestos fundamentales de procedencia de la acción por incumplimiento: *“En tal virtud, se reitera que la acción por cumplimiento procede fundamentalmente frente a la existencia de dos presupuestos, a saber: 1. Cuando la norma, sentencia o decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible; 2. La existencia de un reclamo previo, a quien debe satisfacer dicha obligación.”*⁴.

² Artículo 436 (5), 93 de la Constitución y artículo 52 LOGJCC

³ Artículo 93 de la Constitución, artículos 52 y 54 LOGJCC.

⁴ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-12-SAN-CC, Caso No 0068-10-AN.

16. En este mismo sentido, en la sentencia No. 3-11-AN/19 de 28 de mayo de 2019, este Organismo indicó:

*En el marco de una acción por incumplimiento, para que la Corte Constitucional tenga por ciertos los hechos alegados resulta indispensable que dentro del proceso exista prueba suficiente de que el hecho ocurrió. De ahí que, **respecto de la acción por incumplimiento, la LOGJCC exige presentar una prueba del reclamo previo, no sólo como una formalidad sino como un requisito para que tal incumplimiento se configure. De hecho, la demostración de este hecho es un requisito que corresponde a la esencia de la acción en cuestión.** Más aún, la razón de ser del requisito de "prueba del reclamo previo" implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido⁵.*

17. En el presente asunto, la entidad accionante ha demandado el incumplimiento del artículo 65 de la Resolución C.D.301. Del auto de admisión emitido el 23 de junio de 2015, la Sala de Admisión indicó: “**Reclamo previo.-** El accionante dentro de su demanda señaló ‘Adjunto fotocopias certificadas como prueba de mi reclamo previo, recibidas en la Secretaría de la Dirección Provincial (del IESS) de Manabí Portoviejo el 30 de enero del 2015, el cual hasta la presente fecha no ha tenido respuesta alguna’ con lo que considera se ha cumplido este requisito de reclamo previo”⁶.

18. Sin embargo, del escrito de 30 de enero de 2015, presentado por la entidad accionante como sustento del reclamo previo se evidencia que el mismo considera el incumplimiento del **artículo 34** de la Resolución C.D.301; así, expone:

Señor Juez, cuando una glosa es impugnada mediante la vía judicial, PROHIBE QUE SE INICIE JUICIO COACTIVO Y ORDENA QUE SE CUMPLA CON LO QUE ORDENEN LOS JUECES, así lo señala expresamente el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el inciso tercero del artículo 34 de la Resolución 301, que ordena textualmente ‘para efectivizar el cobro de multas impuestas al patrono se procederá en la vía coactiva, conforme lo prevé el artículo 287 de la Ley de Seguridad Social en concordancia con el artículo 941 del Código de Procedimiento Civil y el Presente Reglamento, salvo que se encuentren pendientes acciones judiciales, en cuyo caso se cumplirá lo que determinen los jueces’⁷.

19. En tal sentido, se observa que el reclamo previo no se relacionó en forma alguna al incumplimiento de la norma que se impugna en esta acción; por tanto, el mismo es inexistente. Adicionalmente, no se evidencia documentación alguna tendiente a reclamar el incumplimiento del artículo 65 de la Resolución C.D. 301; efectivamente, como se ha referido de los antecedentes procesales, se evidencian reclamaciones administrativas y contencioso administrativas tendientes a impugnar glosas emitidas por el IESS, sin que las mismas se relacionen con el artículo

⁵ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-11-AN/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 21

⁶ Auto de admisión. 23 de julio de 2015.

⁷ Foja 1 expediente constitucional caso 11-15-AN.

presuntamente incumplido y reclamado en esta acción. Consecuentemente, se concluye que la entidad accionante no ha dado obediencia a un requisito esencial para la tramitación de la acción por incumplimiento, el cual está determinado en el artículo 54 de la LOGJCC⁸; y cuya razón de ser ha sido conceptualizada en la sentencia No. 69-16-AN/21: *“es permitir a la autoridad informarse sobre el asunto, conceder a quien tiene que satisfacer la obligación, la oportunidad de subsanar el incumplimiento y tomar acciones para cumplir lo requerido, y solo en el evento que el incumplimiento persista o transcurra el tiempo previsto en la ley sin contestación, procede la presentación de una acción por incumplimiento”*.⁹

20. De igual modo, este Organismo ha referido:

*(...) la falta de cumplimiento de los requisitos esenciales de las acciones constitucionales impide que la Corte Constitucional cumpla su tarea de resolver los asuntos que se someten a su conocimiento, dado que dichos requisitos no constituyen meros formalismos, sino elementos indispensables para configurar la acción correspondiente según su naturaleza jurídica. Por lo expuesto, dado que no existe en el proceso prueba del reclamo previo, y siendo este un requisito fundamental para que se configure el incumplimiento fundamento de la acción planteada, el Pleno de la Corte no puede pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento*¹⁰.

21. En atención a lo manifestado, y debido a que en varias sentencias¹¹ se ha precisado que es necesario que se efectúe el reclamo previo para las acciones por incumplimiento de norma, no como una formalidad, sino como un presupuesto para que se configure el incumplimiento, el cual no ha sido acatado por la entidad accionante en este asunto; el Pleno de la Corte no puede pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento del artículo 65 de la Resolución No. C.D. 301.

22. Adicionalmente, este Organismo observa que las reclamaciones derivadas del presunto incumplimiento del artículo 65 de la Resolución No. C.D.301 fueron solventadas en atención a acuerdos arribados entre la entidad accionante y la accionada, pero además la entidad accionante empleó las vías administrativas internas en el IESS, así como se verifica que existían las vías legales pertinentes (acción contenciosa administrativa) que podían ser empleadas para la tutela de derechos presuntamente vulnerados; remarcando que en el caso de la glosa derivada

⁸ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Segundo Suplemento No. 52 de 22 de octubre de 2009. Art. 54.- **Reclamo previo.**- Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento.

⁹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 69-16-AN de 17 de marzo de 2021, párr. 28.

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-11-AN/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 26

¹¹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Ver sentencias No. 3-11-AN/19 de 28 de mayo de 2019, No. 08-11-AN/19 del 25 de septiembre de 2019, 11-14-AN/19 del 4 de septiembre de 2019, 41-11-AN/19 del 2 de octubre de 2019 y 69-16-AN/21.

por la prestación de atención médica a la señora María Mercedes Chiquito Albán, fue accionada y abandonada por la entidad accionante; debido a los acuerdos arribados entre el MSP y el IESS.

IV. Decisión

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

1. Desestimar la acción por incumplimiento No. 11-15-AN planteada por el Director Distrital de Salud No. 13D03 del Ministerio de Salud
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.25
10:55:42 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 0011-15-AN

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 43-17-IS/21****Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 19 de mayo de 2021

CASO No. 43-17-IS**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: En la presente sentencia la Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por José Enrique Velasco, mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional No. 093-15-SEP-CC, de 25 de marzo de 2015. La Corte desestima la acción al verificar que la sentencia ha sido cumplida integralmente.

I. Antecedentes procesales

1. El 25 de febrero de 2014, José Enrique Velasco presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 24 de enero de 2014 por la Sala Única de la Corte Provincial de Pastaza, dentro de la acción de protección No. 16101-2014-0014. La acción extraordinaria de protección fue signada con el No. 0466-14-EP.
2. El 25 de marzo de 2015, la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 093-15-SEP-CC en la cual declaró la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación y, tras dejar sin efecto las sentencias de primera¹ y segunda instancia dictadas en la referida acción de protección, dispuso que, “*previo sorteo, otro juzgado de instancia de Pastaza, emita la correspondiente sentencia, en observancia de las garantías del debido proceso, conforme lo establecido en esta sentencia*”.
3. El 26 de junio de 2015, dentro del proceso No. 16171-2015-00011, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza, como nuevo juzgado de instancia, volvió a dictar sentencia y negó la acción de protección planteada por José Enrique Velasco.
4. Inconforme con esa decisión, José Enrique Velasco interpuso recurso de apelación. En sentencia de 19 de agosto de 2015, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

¹ La sentencia de primera instancia fue dictada el 25 de diciembre de 2013 por el juez de la Unidad Judicial Primera de Violencia contra la Mujer y la Familia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza.

5. El 05 de octubre de 2015, José Enrique Velasco presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de agosto de 2015, la cual fue signada con el No. 1661-15-EP.
6. El 02 de octubre de 2017, José Enrique Velasco (**“accionante”**), presentó una acción de incumplimiento de la sentencia No. 093-15-SEP-CC en contra del juez ponente del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza y de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza por haber emitido las sentencias de 26 de junio y 19 de agosto de 2015, dentro de la acción de protección No. 16171-2015-00011.
7. Por sorteo de 04 de octubre de 2017, su sustanciación correspondió al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez quien avocó conocimiento en auto de 04 de junio de 2018 y solicitó informes a las autoridades judiciales referidas en el párrafo precedente.
8. El 17 de enero de 2018, la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 025-18-SEP-CC en la cual negó la acción extraordinaria de protección No. 1661-15-EP.
9. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 09 de julio de 2019, correspondió el conocimiento del caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento en auto de 20 de abril de 2021.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

11. El accionante explica que la sentencia No. 093-15-SEP-CC de 25 de marzo de 2015, dejó sin efecto las sentencias dictadas en el proceso de acción de protección que presentó en contra de la Superintendencia de Compañías (signado con el No. 0362-2013 en primera instancia y con el No. 0014-2014 en segunda instancia) por vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y ordenó que *“previo sorteo, otro juez de instancia de Pastaza, emita la correspondiente sentencia, en observancia de las garantías”*.

12. Manifiesta que a partir de la sentencia emitida por la Corte Constitucional, la acción de protección recayó en los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza y considera que con su fallo de 26 de junio de 2015 *“incumplen lo señalado por la Corte Constitucional, ya que la sentencia tiene igual estructura a las sentencias que fueron dejadas sin efecto en la Acción Extraordinaria de Protección”*. Asimismo, alega que al haber realizado un análisis de legalidad, los jueces incumplieron precedentes constitucionales acerca de la sustanciación de acciones de protección, que incumplieron el test de motivación y que hicieron un análisis ajeno al solicitado.
13. Respecto de la sentencia de 19 de agosto de 2015 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, sostiene que también incumple la sentencia No. 093-15-SEP-CC en razón de que en ella se realizó un análisis de legalidad y no de constitucionalidad.
14. Concluye señalando que *“las sentencias que se han emitido nuevamente son en su contexto iguales a las que se dejaron sin efecto en la acción de protección, por lo que están incumpliendo con una sentencia constitucional”*.
15. Por lo expuesto, solicita que *“se haga un verdadero análisis constitucional y cumplan con el test de motivación ya que lo que hacen es hacer el mismo análisis de legalidad, por lo que se apliquen las sanciones respectivas por incumplimiento de la sentencia constitucional y además de que existe error inexcusable [...]”*.

3.2. Argumentos de la parte accionada

16. En oficio No. 0002-SMCPJP-SV-2018 de 11 de junio de 2018, el juez provincial Dr. Segundo Oswaldo Vimos, hace un recuento de las actuaciones procesales ulteriores a la emisión de la sentencia No. 093-15-SEP-CC. Señala que en la sentencia No. 025-18-SEP-CC el Pleno de la Corte Constitucional estableció que el fallo de 19 de agosto de 2015 dictado por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; por lo que, considera que el accionar de dicha Sala fue apegado a la CRE.
17. El 13 de junio de 2018, los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en Pastaza, Dr. Frowen Alcívar Basurto y Dr. Héctor Jines Obando, presentaron el oficio No. 503-TGPSCP-2018 y el 27 de abril de 2021, los mismos jueces en conjunto con el juez provincial Dr. Álvaro Vivanco Gallardo, presentaron un nuevo escrito de descargo. En ambos documentos los jueces hacen un recuento de las actuaciones procesales a partir de la presentación de la acción de protección del accionante.

3.3. Tercero con interés

18. En escrito presentado el 21 de septiembre de 2018, la procuradora judicial del Superintendente de Compañías, Valores y Seguros encargado, realiza un recuento de las actuaciones procesales a partir de la presentación de la acción de protección del accionante y señala que *“se demuestra fehacientemente, que la sentencia emitida por la Corte Constitucional dentro de la Acción Extraordinaria de Protección No. 0466-14-EP de fecha 25 de marzo del 2015, se cumplió a cabalidad puesto que como corresponde, se dejó sin efecto la sentencia dictada el 24 de enero de 2014, [...] y la sentencia dictada el 25 de diciembre de 2013 [...]”*.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

19. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia No. 093-15-SEP-CC, dictada el 25 de marzo de 2015 por esta Corte, ha sido cumplida integralmente.

20. La sentencia No. 093-15-SEP-CC resolvió lo siguiente:

1. *Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.*

2. *Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.*

3. *Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:*

3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 24 de enero de 2014, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, que resolvió el recurso de apelación dentro de la acción de protección N.º 0014-2014.

3.2 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 25 de diciembre de 2013, por el juez de la Unidad Judicial Primero de Violencia contra la Mujer y Familia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, dentro de la acción de protección N.º 0362-2013.

3.3 Disponer que, previo sorteo, otro juzgado de instancia de Pastaza, emita la correspondiente sentencia, en observancia de las garantías del debido proceso, conforme lo establecido en esta sentencia.

21. Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea tres medidas de reparación: **(i)** dejar sin efecto la sentencia de 24 de enero de 2014 dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, **(ii)** dejar sin efecto la sentencia de 25 de diciembre de 2013 dictada por el juez de la Unidad Judicial Primera de Violencia contra la Mujer y Familia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza y **(iii)** que se produzca un nuevo sorteo para que otro juez de instancia de Pastaza resuelva la acción de protección presentada por el accionante.

22. Sobre la primera y segunda medida de reparación, esta Corte ha señalado que las medidas de reparación integral que involucran el dejar sin efecto sentencias en que la Corte Constitucional encontró vulneración a derechos constitucionales, constituyen

mandatos del máximo órgano de administración de justicia constitucional que, por su naturaleza dispositiva, se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución².

23. Por ello, toda vez que la sentencia No. 093-15-SEP-CC fue notificada a las partes el 27 de abril de 2015³, las sentencias de 24 de enero de 2014 dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza y de 25 de diciembre de 2013 dictada por el juez de la Unidad Judicial Primera de Violencia contra la Mujer y Familia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, quedaron sin efecto de forma inmediata a partir de dicho momento. En este sentido, la primera y segunda medida de reparación ordenadas en la sentencia No. 093-15-SEP-CC han sido cumplidas en su integralidad.
24. Sobre la tercera medida de reparación, de la revisión del sistema de la función judicial SATJE se observa que a través del sorteo efectuado el 16 de junio de 2015 se designó a los jueces Frowen Bolívar Alcívar Basurto, Wilman Antonio Jaramillo Jaramillo y Héctor Patricio Jines Obando como parte del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza para el conocimiento de la causa No. 16171-2015-00011.
25. Una vez conformado el nuevo tribunal, el 26 de junio de 2015, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza emitió una nueva sentencia en la que se negó la acción de protección presentada por el accionante⁴. Además, conforme quedó anotado en los antecedentes de la presente sentencia, el accionante interpuso recurso de apelación de dicha decisión y el 19 de agosto de 2015, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza negó su recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado. Por tanto, de la relación antes descrita, se observa el cumplimiento integral también de la tercera medida de reparación ordenada en la sentencia No. 093-15-SEP-CC.
26. Finalmente, es necesario resaltar que el objeto de la acción de incumplimiento es verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas⁵. Por lo anterior, los argumentos del accionante relativos a la supuesta vulneración de derechos generados en las

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 58-12-IS/19 de 16 de julio de 2019, 39-14-IS/20 de 6 de febrero de 2020 y 33-16-IS/21 de 03 de marzo de 2021.

³ De acuerdo a la razón sentada por el entonces Secretario General de esta Corte, Jaime Pozo Chamorro.

⁴ Consta en dicha sentencia que el accionante “*plantea acción extraordinaria de protección, ante la Corte Constitucional del Ecuador, quien con fecha 25 de marzo del 2015, dicta sentencia declarando la nulidad de la sentencia de primera y segunda instancia dictadas en la acción de protección, origen de la presente causa [...] Por esta razón, y como consta del acta de sorteo que obra del expediente, el 16 de junio del 2015, a las 08h45, la Sala de Sorteo de la Corte Provincia (sic) de Justicia de Pastaza, procede al respectivo sorteo de ley, correspondiendo a este Tribunal [...], dictar la sentencia conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional*”.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 29-20-IS/20 de 01 de abril de 2020 y 33-16-IS/21 de 03 de marzo de 2021.

sentencias de 26 de junio de 2015 y 19 de agosto de 2015, no solo que no pueden ser revisados mediante esta acción, pues implicaría su desnaturalización⁶, sino que ya fueron resueltos por esta Corte a través de la sentencia No. 025-18-SEP-CC de 17 de enero de 2018.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento presentada.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.26
12:35:18 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 39-14-IS/20 de 06 de febrero de 2020 y 33-16-IS/21 de 03 de marzo de 2021.

CASO Nro. 0043-17-IS

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 148-15-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 19 de mayo de 2021

CASO No. 148-15-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza si la decisión emitida el 18 de diciembre de 2014 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 7 de octubre de 2008, María Gloria Arias Nogales presentó una denuncia por el presunto incendio de su casa¹. El 9 de octubre del 2008, Fiscalía resolvió el inicio de la indagación previa respectiva por el presunto delito de incendio.
2. El 10 de junio de 2012, Gilbert León, Fiscal de Sucumbíos, solicitó el archivo provisional de la investigación. En auto de 21 de septiembre de 2012, el Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales de Sucumbíos acogió el pedido fiscal y dispuso el archivo provisional de la investigación.
3. Carlos Jiménez Fiscal de Sucumbíos solicitó la reapertura de la investigación, solicitud que fue aceptada el 14 de noviembre de 2012 por el Juez de Garantías Penales de Sucumbíos.
4. En auto de 29 de octubre de 2014, el Juez Tercero de Garantías Penales de Sucumbíos resolvió declarar la prescripción de la acción penal, por haber *“transcurrido más de 6 años desde el momento que se inicio [sic] la indagación previa respectiva”*², teniendo en cuenta que *el delito es sancionado con prisión*³.

¹ Los hechos que motivaron la presentación de la denuncia son: *“el 04 de octubre del 2008, a eso de las 07h00, en circunstancias que salí conjuntamente con mi esposo de mi domicilio que lo tenemos en la vía Quito, Km. 6, quedando los niños en el lugar, al regresar nos encontramos con la ingrata sorpresa de que la casa conjuntamente con todos los bienes muebles han sido quemados, así como han sido destruidas todas las plantas de mi posesión, que en el lote de terreno existe un conflicto legal pero tengo presentadas las acciones legales, según versiones de personas, las ordenes [sic] para la quema y destrucción de plantas las daba Saúl Ampudia y Risel León”*.

² En el auto el juez indicó que *“durante todo el decurso del a investigación por parte de Fiscalía no se especificó ni se determinó el tipo penal específico por el cual debía sustanciarse y de hecho se estaba*

5. Inconformes con la decisión, María Gloria Arias Nogales y Carlos Jiménez, fiscal de la investigación, presentaron recursos de apelación en contra del auto de 29 de octubre de 2014. El 18 de diciembre de 2014, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos resolvió rechazar los medios de impugnación y confirmar en todas sus partes el auto subido en grado.⁴
6. El 19 de enero de 2015, María Gloria Arias Nogales (en adelante “la accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 18 de diciembre de 2014, emitido por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos.
7. El 24 de marzo de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó el sorteo de la causa el 9 de julio de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes quien avocó conocimiento el 26 de abril de 2021.

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. Fundamentos y pretensión de la acción

9. De la demanda se desprende que la accionante alega que se ha vulnerado “*el Art. 80 de la Constitución, en concordancia con los artículos Arts. 1,10, 11,44,45,46,66,67, 75, 76, 78, 80, 81, 82,86, 169, 424, 425, 426, [sic] DE LA CARTA MAGNA, especialmente los principios del NEOCONSTITUCIONALISMO y la interpretación a favor de las víctimas de la violación a los derechos humanos*”. (El énfasis consta en el texto original).
10. La accionante manifiesta que los jueces accionados “*desoyendo a la fiscalía, actuaron resolviendo la prescripción de una acción imprescriptible, por la naturaleza del delito que la fiscalía la considero en forma fundamentada como delito de lesa humanidad, al igual que la denunciante, conforme al artículo 80 de la actual constitución*” [sic].
11. Asimismo, alega que no cabía la declaratoria de prescripción porque “*aún no se ha iniciado ninguna acción penal, pues tal investigación está únicamente a cargo del*

sustanciando la investigación, y una vez que han sido revisados cada uno de los recaudos investigativos ante esta falta de tipificación por parte de Fiscalía, es obligación del suscrito juzgador el garantizar los derechos constitucionales y legales que asisten a los sujetos intervinientes en esta investigación, en tales circunstancias, ante los hechos narrados por los mismos ofendidos ante las versiones constantes de autos, es claro que la investigación a derivado en la circunstancias previstas en el Art. 394 Código Penal, norma que contempla una sanción privativa de libertad de prisión de 8 días a 3 meses.”

³ Juicio No. 21253-2014-0282.

⁴ Juicio No. 21101-2014-0394.

Fiscal que conoce la causa y si la Fiscalía no archivó la causa, es porque no cabe el archivo de la misma”.

B. Argumentos de la parte accionada

12. Mediante auto dictado el 26 de abril de 2021, el juez sustanciador, Hernán Salgado Pesantes, requirió a los jueces accionados, que, en el término de diez días, *“presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.”*
13. Tal requerimiento no fue atendido por la autoridad judicial, conforme consta del expediente.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

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

B. Análisis constitucional

15. En el caso que nos ocupa, la accionante alega la vulneración de varios artículos de la Constitución; sin embargo, a pesar haber realizado un esfuerzo razonable conforme lo determina la sentencia 1967-14-EP/20, no se encuentran argumentos claros y completos para analizar posibles vulneraciones de derechos.
16. Sin embargo, en la sentencia No. 037-16-SEP-CC, la Corte Constitucional puntualizó que, en virtud del principio de preclusión procesal, los presupuestos de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección no podrán ser revisados una vez que se haya agotado esa fase y se deberá dictar sentencia en la que se analizará el fondo del asunto⁵.

⁵ En la sentencia 154-12-EP/19 este Organismo estableció una excepción a la regla jurisprudencial precitada, en el sentido de que la decisión no es susceptible de impugnación mediante acción extraordinaria de protección cuando no es una sentencia, ni auto definitivo, ni una resolución con fuerza de sentencia, y tal requisito podrá ser verificado de oficio en la sustanciación de la acción. De igual manera, en la sentencia 1944-12-EP/19, esta Corte Constitucional estableció una segunda excepción a la regla jurisprudencial referente a la preclusión procesal cuando no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.

17. Por lo tanto, al encontrarse la causa en fase de sustanciación y desprenderse de la demanda que lo que reclama la accionante es que no se debió declarar la prescripción porque el delito que ella denunció es imprescriptible y se encontraba en etapa preprocesal, se evidencia que la alegación se adecúa a una posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación. De allí, este Organismo examinará si el auto impugnado se encuentra motivado.

- Derecho al debido proceso en su garantía de motivación

18. La Constitución establece un conjunto de garantías básicas aplicables en todos los procesos en los que se determinen derechos y obligaciones. Entre estas garantías que conforman el derecho al debido proceso, se encuentra la motivación. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, reconoce esta garantía del modo que sigue:

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

19. En tal virtud, la garantía de motivación exige que toda resolución al menos enuncie las normas jurídicas que sustentan la decisión, con la explicación de su pertinencia en los elementos fácticos de cada circunstancia particular.
20. De la revisión del auto impugnado, se observa que el Tribunal de apelación establece su competencia y realiza un resumen de los antecedentes del caso *"que se tramita por delito de Incendio"*; posteriormente, en el considerando primero, declara la validez del proceso; en el considerando segundo, precisa los hechos que motivaron la denuncia presentada por la ahora accionante; y, en el considerando tercero, se resumen los elementos de convicción que constan en el expediente, precisamente menciona que:

"[U]na vez que fiscalía avoca conocimiento de la denuncia dispone a fs. 4 el reconocimiento del contenido de la denuncia así como de las firmas y rúbricas que constan en ella; consta el reconocimiento del lugar de los hechos en donde se describe que ha observado restos de una casa quemada en un terreno de 7 hectáreas, el mismo que se encuentra ubicado en el Km. 6 1/2 [sic] vía a Quito, adjuntando fotografías de lo que ha observado, de fs. 19 a fs. 25 constan versiones en la que se describe que el 4 de octubre del 2008 se ha producido un incendio provocado en la propiedad de la señora María Arias, coincidiendo que en dicho día se encontraban los denunciados y también autoridades policiales; de fs. 30 a fs. 33 consta un poder especial y procuración especial en el que los señores Luis Vizcarra y esposa confieren al ab. Saúl Ampudia; de fs. 44 a fs. 47 se adjuntan constancias de compraventa de lotes de terrenos realizados como vendedor un poseionario que no posee justo título, de fs. 53 el ab. Gilbert León fiscal de Sucumbíos solicita al Juez el archivo provisional de la investigación, la misma que es concedida por el Juez de Garantía [sic] Penales de Sucumbíos el 21 de octubre del 2012 sin embargo a los 21 días de haberse ordenado el archivo, el Dr. Carlos Jiménez Fiscal de Sucumbíos sin avocar conocimiento de la investigación, solicita la reapertura de la investigación, la misma que es aceptada y ordenada por el Juez de

Garantías Penales de Sucumbíos el 14 de noviembre del 2014 [...] Se observa a fs. 95 una sentencia en la que el juez de primer nivel rechaza de la demanda de prescripción adquisitiva de dominio planteada por María Arias que es la denunciante en este caso, cuya sentencia es confirmada por la Corte Provincial de Sucumbíos e inadmitida por las Corte Nacional, en el mismo sentido constan los trámites iniciados por Ángel Nogales, Rosa Arias, Pedro Chávez, de igual manera consta en el expediente el trámite de desalojo ordenado por la Intendencia General de Policía de Sucumbíos, lo que hace preveer [sic] que ya existía un conflicto de tierras y ante la versión del Policía Ushina Mario y Romero Alvaro [sic] se establece que el 2 de octubre del 2008 se practicó un desalojo y pese a ello volvieron a ingresar al inmueble lo que demuestra la existencia de otra infracción”.

21. Luego, en el considerando cuarto, se realizan algunas precisiones sobre la indagación previa, el derecho al debido proceso y la reserva de la investigación. Finalmente, en el considerando quinto del auto impugnado, consta el análisis en el que se sustenta la decisión de rechazar el recurso de apelación, de la siguiente manera:

“De las diligencias antes mencionadas se puede determinar lo siguiente: 1.- El artículo 195 de la Constitución de la República del Ecuador, vigente, señala: [...] Conforme a estos lineamientos elementales analizados, los supuestos elementos de convicción que ha recogido el fiscal, conforme a las reglas de la sana crítica, a lo que dispone la Constitución en el Art. 11 No. 4 [...] Art. 11 No. 9 [...] Art. 76 No. 2 [...] Art. 424: [...]. Art. 427: [...] El Art. 5 del COIP que se refiere al principio de la duda a favor del reo; así como el numeral 4 del precitado art. que se refiere al estatus jurídico de inocencia que tienen las personas. - Durante la audiencia llevada a cabo en la Sala de audiencias de esta Corte, fiscalía menciona sobre la existencia de un aborto, sin embargo del proceso no se observa la existencia de tal infracción, es decir queda en un mero enunciado. El art. 358 del Código de Procedimiento Civil [...] la Corte Nacional en los recursos de casación interpuesto por la denunciante y otros en los diferentes juicios de prescripción adquisitiva de dominio, han sido rechazados por el juez de primer nivel, confirmados por la Corte Provincial e inadmitidos por la Corte Nacional, esta Sala no puede contradecir dicha resolución que si se encontraban en posesión, pese a que en las versiones de sus testigos así lo manifiestan. En la especie el art. 215.3 del Código de Procedimiento Penal determina un plazo para la investigación, cuyo plazo no puede extenderse por más de un año y desde la denuncia que se presenta el 9 de octubre del 2008, hasta la presente fecha han transcurrido más de 6 años, sin que el fiscal haya alcanzado a determinar algún indicio de responsabilidad de los denunciados, toda vez que de autos consta que el día de los hechos 4 de octubre del 2008, se encontraban presentes autoridades policiales, personas y los investigados, pero no se ha logrado establecer que [sic] persona pudo haber iniciado o provocado dicho incendio, ya que todos ellos mencionan que vieron el incendio o les contaron del incendio pero nadie dice con claridad meridiana que los investigados hayan prendido fuego. En tal virtud en amparo a lo que establece el art. 82 de la Constitución de la República, garantizando el derecho a la seguridad jurídica y en base a lo que dispone el art. 101 y 114 del Código Penal, aplicando la motivación señalada en este numeral, que sirve de fundamento, [sic] La Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, Resuelve: rechazar el recurso de apelación interpuesto por la señora María Gloria Arias Nogales y Carlos Jiménez, Fiscal de Sucumbíos y confirma en todas y cada una de sus partes [sic] el auto dictado por el juez aquo, el 29 de octubre del 2014 [...]”.

22. Por consiguiente, de la lectura del auto se evidencia que los jueces de la Sala, de conformidad con la Constitución y la ley, resolvieron declarar la prescripción de la acción en virtud de que la investigación no podía extenderse por más de un año.
23. De allí, se verifica que en el auto impugnado se enuncian, al menos, las normas y principios jurídicos en los que se funda y expone la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, como lo exige la Constitución.
24. En tal virtud, el auto emitido el 18 de diciembre del 2014 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos cumple con la estructura mínima de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.

IV. DECISIÓN

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Disponer la devolución del expediente al órgano judicial correspondiente.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.25
10:51:31 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

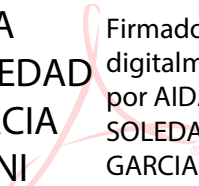
Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0148-15-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 2008-15-EP/21****Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 19 de mayo de 2021

CASO No. 2008-15-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: En esta decisión, la Corte Constitucional examina si el auto dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación No. 623-2015, vulnera el derecho a la seguridad jurídica. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 3 de septiembre de 2003, Segundo Eduardo Granja Flores presentó una acción subjetiva en contra del Ministerio de Trabajo. En su demanda impugnó la acción de personal No. 0122-M.RR.HH-2003, mediante la cual fue destituido del cargo de profesional 1 de la Unidad de Servicios Institucionales de dicha cartera de Estado.
2. El 12 de abril de 2010, el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito aceptó parcialmente la demanda, declaró ilegal el acto administrativo impugnado y ordenó el reintegro del accionante a su puesto de trabajo. En contra de esta decisión, la entidad accionada interpuso recurso de casación.
3. El 28 de junio de 2011, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió a trámite el recurso planteado. En contra de esta decisión, la entidad accionada interpuso acción extraordinaria de protección.
4. El 22 de julio de 2015, la Corte Constitucional, en sentencia No. 235-15-SEP-CC, aceptó la acción extraordinaria de protección, declaró vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, dejó sin efecto el auto impugnado y dispuso que, previo sorteo, otros jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se pronuncien sobre la admisibilidad del recurso de casación planteado.
5. El 6 de octubre de 2015, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió a trámite el recurso de casación. La entidad accionante interpuso recurso de aclaración el mismo que fue resuelto el 6 de noviembre de 2015.

6. El 2 de diciembre de 2015, Ana Gabriela Andrade Crespo, en calidad de coordinadora general de asesoría jurídica del Ministerio de Trabajo, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 6 de octubre de 2015 emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
7. El 2 de febrero de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que la accionante complete su demanda conforme el numeral 5 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), esto es, que identifique el derecho constitucional violado en la decisión judicial.
8. El 17 de febrero de 2016, la entidad accionante dio cumplimiento a lo dispuesto en el auto referido en el párrafo anterior.
9. El 16 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2008-15-EP.
10. De conformidad con el resorteo de causas efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional realizado en sesión ordinaria de 31 de agosto de 2016, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, sin embargo de la revisión del expediente no consta que haya abogado conocimiento.
11. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de la causa el 9 de julio de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes quien avocó conocimiento el 23 de abril de 2021.

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. De la parte accionante

12. De la lectura de la demanda y del escrito mediante el cual la entidad accionante completó la misma, se desprende que el Ministerio de Trabajo alega que se han vulnerado sus derechos constitucionales contenidos en los artículos 11 numeral 3, 75, 76 y 82 de la Constitución de la República.
13. Para sustentar su demanda, la entidad accionante sostiene que *“al inadmitir el recurso de casación interpuesto, se colocó al Ministerio de Trabajo, en un estado de indefensión que resultó en denegación de justicia, al impedirse el análisis del fondo del asunto y de la sentencia que en primera instancia la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 Quito, resolvió aceptar la demanda y declara ilegal el acto administrativo impugnado”*.
14. Así mismo, en su escrito de fecha 17 de febrero de 2016, el Ministerio de Trabajo arguye que el conjuerz que emitió el auto impugnado *“violó el derecho a la seguridad jurídica prevista (sic) en el artículo 82 de la Constitución de la República del*

Ecuador. Incurrió en esta vulneración al verificar que dentro del proceso judicial a fs. 42 y 43 consta un PEDIDO EXPRESO DE ABANDONO por haber transcurrido en exceso el término fijado por la ley. Sin embargo el Tribunal A quo, nunca se pronunció al respecto y en su defecto a fs. 45 se abre el término de prueba” (énfasis en el original).

15. Agrega, que ante este hecho *“se pretendió que la Corte Nacional de Justicia a través del recurso extraordinario de casación, conozca y rectifique esta clara vulneración a norma expresa, sin embargo, mediante auto inicial se inadmite a trámite el recurso y se niega el pedido de aclaratoria, legitimando esta flagrante vulneración al derecho a la seguridad jurídica.”*
16. Posteriormente, la entidad accionada transcribe el numeral 3 del artículo 11 de la Constitución de la República y expresa que *“existe una vulneración del derecho a la seguridad jurídica que influyó en la decisión y en el destino del juicio contencioso administrativo y que fue alegado de manera expresa por el Ministerio de Trabajo y que de manera inentendible no fue declarada por el Tribunal ni por el juez ponente de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.”*
17. Finalmente, sostiene que *“el vulnerar el derecho a la seguridad jurídica que es directamente afectado, también incide en que tampoco se ha respetado (sic.) el debido proceso y que se encuentran íntimamente ligados a la vulneración a la Tutela Judicial Efectiva, por no haber contado con jueces que hagan respetar la vigencia y aplicación de normas jurídicas preexistentes.”*

B. Del órgano jurisdiccional accionado.

18. El 26 de abril de 2021, la jueza nacional Daniella Camacho Herold presentó su informe de descargo.
19. En su informe, la jueza expresa que la entidad accionante *“no refieren (sic) a ninguno de los elementos materiales de protección de los derechos que se reclaman vulnerados, sino únicamente expresan su inconformidad con el auto que inadmitió el recurso.”*
20. Respecto de las alegaciones de la demanda, la jueza afirma que *“Sobre la tutela judicial efectiva, nada dice el accionante en qué sentido el auto de inadmisión, impidió el acceso a la justicia, a la aplicación del debido proceso, o a una decisión definitiva por parte de la administración de justicia. La admisión en los recursos extraordinarios, no impide el elemento del acceso a la justicia, pues este se cumple con la presentación y análisis de requisitos formales de la demanda.”*
21. Respecto del derecho al debido proceso, la jueza alega que la parte accionante *“ni siquiera identifica cuál de sus garantías es la que se considera vulnerada. Es en respeto irrestricto al debido proceso que se ha emitido el auto de inadmisión según*

las reglas previstas por el legislador, aplicando el trámite propio a cada procedimiento.”

22. Sobre la alegación de vulneración a la seguridad jurídica, la jueza sostiene que *“el demandante no ataca a la decisión de inadmisión. Es decir, no precisa en qué sentido no se aplicó por parte de la suscrita las normas previas, claras y públicas, o qué interpretación realizada en el auto de inadmisión coartó la previsibilidad o certeza de las normas aplicables al análisis de los requisitos formales del escrito de casación.”*
23. Posteriormente, alega que la demanda de acción extraordinaria de protección se fundamenta en la sola inconformidad con el fallo dictado, no se refiere a las vulneraciones constitucionales y ahonda en el relato de los antecedentes de hecho, por lo que no debía ser admitida a trámite.

24. Con relación al recurso de casación que fue inadmitido, la jueza argumenta que:

el accionante fundamentó el recurso en la causal primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación. Sobre la causal primera, la razón por la que se inadmitió el cargo, fue porque “el recurrente en la determinación de las normas que estima infringidas omite señalar aquellas que a su juicio fueron indebidamente aplicadas y que dieron lugar a que se excluya la que acusa no aplicada. En relación a la causal tercera, se inadmitió porque el recurrente no cumplió con los presupuestos de “1) Establecer los preceptos jurídicos, las normas aplicables a la valoración a la prueba infringidas y el modo en que se conculcaron; 2) Señalar las normas sustantivas que se hayan transgredido como consecuencia de la infracción de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; y, 3) Precisar el medio de prueba respecto del que se han aplicado incorrectamente las normas relativas a la valoración de la prueba”; y, finalmente, respecto de la falta de aplicación del artículo 76.7.l) de la Constitución, que se reclamó por la causal primera, el auto claramente explica que “si se pretendía alegar el vicio de falta de motivación en la sentencia, se lo debía realizar bajo la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación, no como erróneamente lo hace el recurrente al amparo de la causal primera”.

25. Finalmente, indica que el recurso planteado *“no cumplió con ninguno de los requisitos formales de las causales que alegó. En tal virtud se ha respetado el trámite previsto para este proceso, se han aplicado las reglas previas, claras y públicas previstas en la Ley de Casación; se ha garantizado el acceso a la justicia a través de la interposición del escrito contentivo del recurso de casación; y, se ha dado una respuesta judicial definitiva después de dar el debido proceso, que ha sido desfavorable a la pretensión de la ahora accionante, por sus omisiones técnicas y argumentativas.”*

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

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

B. Análisis constitucional

27. De acuerdo a la demanda y con la aclaración de la misma, la entidad accionante considera que la decisión judicial impugnada ha vulnerado sus derechos contenidos en los artículos: 11 numeral 3, 75, 76 y 82 de la Constitución de la República. A pesar de aquello, esta Corte no observa alegación alguna respecto de una posible vulneración al artículo 76, dado que el accionante no precisa qué garantía de este derecho se ha transgredido, por lo que no se evidencia una argumentación completa. Por otro lado, respecto del artículo 75, como se verifica en el párrafo 17 de esta decisión, la entidad accionante afirma que se vulneró dicho derecho como consecuencia de una posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
28. Respecto de la alegación de una posible vulneración del artículo 11 numeral 3, esta Corte ha manifestado que *“En principio, al conocer una acción extraordinaria de protección, no le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre cuestiones ajenas a la vulneración de derechos constitucionales.”*¹
29. En tal sentido, al observarse que el artículo 11 numeral 3 de la Constitución alude a un principio de aplicación de los derechos y garantías y no se refieren a derechos en particular que puedan ser reclamados ante la Corte Constitucional, por lo tanto, al no haber argumentos de vulneraciones a derechos puntuales, las normas señaladas no pueden ser objeto de análisis.²
30. En consecuencia, esta Corte procederá a analizar únicamente si el auto de 6 de octubre de 2015 emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

C. Derecho a la seguridad jurídica

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

¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 838-14-EP/19, párr. 17.

² Ver Sentencia No. 742-13-EP/19, párr. 29.

competentes”. En este sentido, la seguridad jurídica, como elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico, garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad³.

32. Siguiendo con este criterio, la Corte ha señalado que:

(...) el administrado debe contar con reglas claras, estables y coherentes que le permitan tener una noción razonable del marco jurídico en que se desarrolla su accionar. De igual manera, las autoridades públicas están obligadas a respetar el ámbito de sus competencias apartando de su accionar cualquier intención de abuso que vaya en detrimento de los derechos de los administrados. Por ende, es obligación de este Órgano Constitucional verificar que las autoridades jurisdiccionales, en sus decisiones, hayan respetado el marco de sus competencias y el ordenamiento jurídico previamente establecido.

33. En el caso en concreto, el recurso de casación, planteado por el representante legal del Ministerio de Trabajo, fue resuelto por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en función de lo dispuesto en la sentencia No. 235-15-SEP-CC y con base en lo establecido en el tercer inciso del artículo 8 de la Ley de Casación⁴, el cual confiere a la Corte Nacional de Justicia la facultad de realizar un control de admisibilidad de los fundamentos de los recursos de casación sometidos a su conocimiento.

34. De la revisión del auto impugnado, y como lo manifiesta la conjuenza en su informe de descargo se desprende que la Sala analizó los argumentos del recurso de casación, los confrontó con los requisitos para la admisibilidad del mismo y finalmente explicó las razones por las que consideró que dicho medio impugnatorio era inadmisibile.

35. Así, se evidencia que en los considerandos tercero, cuarto, quinto y sexto del auto impugnado la conjuenza se refirió a las alegaciones del recurso y una vez realizado el análisis correspondiente determinó que el medio impugnatorio no se encontraba debidamente fundamentado, por lo que lo declaró inadmisibile al amparo de lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación, vigente a la época de los hechos.

36. Por lo tanto, se advierte que la Corte Nacional de Justicia, a través de la Sala de Conjuences correspondiente, en el marco de sus competencias ajustó su accionar a normas claras, previas y públicas que regulan el procedimiento para la admisión y resolución del recurso de casación.

³ Corte Constitucional, Sentencia 1313-14-EP/20, párr. 34.

⁴ "Artículo 8.-ADMISIBILIDAD.- (...) Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior."

37. En tal sentido, la alegación de la entidad accionante de que la conjetura vulneró el derecho a la seguridad jurídica al ratificar una supuesta inobservancia de la ley por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, carece de sustento, pues en la etapa de admisibilidad del recurso de casación, la conjetura solo se encontraba facultada para calificar si el recurso planteado reunía los requisitos legales para ser admitido a trámite.
38. Asimismo, se recuerda que a este Organismo no le corresponde efectuar un análisis de legalidad ni verificar nuevamente el cumplimiento de los requisitos del recurso de casación, pues aquello escapa de sus competencias. De igual manera, esta Corte manifiesta que la sola inadmisión de un medio impugnatorio por sí mismo no vulnera derechos constitucionales, como lo sugiere la entidad accionante en su demanda.
39. Conforme lo señalado, no se evidencia que se haya menoscabado la previsibilidad y certidumbre propias del derecho a la seguridad jurídica; por lo que se concluye, que la decisión judicial impugnada no transgrede el derecho reconocido en el artículo 82 de la Constitución.

IV. DECISIÓN

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

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

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.05.25
10:49:41 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2008-15-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 64-16-EP/21****Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 19 de mayo de 2021

CASO No. 64-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: En esta decisión, la Corte Constitucional examina si la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulnera la garantía del debido proceso en lo referente a la motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. Olga Yadira Villacreces, procuradora judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito propuso una demanda contencioso-tributaria en contra de la resolución N° 9170112004RREV000275, dictada por el Servicio de Rentas Internas, a través de la cual se negó la devolución de USD 74.995,36 al Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, por concepto de IVA pagado en compras de bienes y servicios.
2. El proceso, signado con el número 17503-2004-22312, fue sorteado y su conocimiento le correspondió a la Tercera Sala del Tribunal de lo Fiscal N° 1 de Quito, que, mediante sentencia de 28 de septiembre de 2011, aceptó parcialmente la demanda.¹
3. Frente a esta situación, el 19 de octubre de 2011, el subprocurador judicial del alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y el director general del Servicio de Rentas Internas interpusieron recursos de casación. El 23 de junio de 2015, Daniella Camacho, Conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró la admisibilidad del recurso presentado por la autoridad municipal, exclusivamente, por las causales primera y tercera del artículo 3 de la derogada Ley de Casación. En lo que respecta al recurso presentado por la autoridad

¹ El Tribunal de instancia resolvió: “1. Se ratifica el contenido de la Resolución No. 9170112004RREV000275 el 08 de junio del 2004, expedida por la Directora General del Servicio de Rentas Internas, en la parte que confirma la negativa de la devolución del Impuesto al Valor Agregado por el valor de USD\$ 74,955.36, por los motivos señalados en el Considerando Séptimo. 2.- El actual Servicio de Rentas, está obligado a cumplir, como así lo ordena la Sala a efectuar una reliquidación de intereses calculado desde la fecha de pago, es decir, desde el mes de Agosto del 2000, como así consta en la propia Resolución impugnada, sobre el monto del IVA devuelto, esto es, por el valor de USD\$ 8,375.44, conforme a las reglas del Art. 21 del Código Orgánico Tributario y sus reformas, hasta el momento de la entrega de la nota o notas crédito.-”

tributaria, la Conjuenza declaró la admisibilidad del recurso, exclusivamente, por la causal primera.

4. El 22 de diciembre de 2015, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar parcialmente la sentencia del tribunal de instancia, en los términos señalados en el considerando V de la decisión de casación.²
5. El 7 de enero de 2016, Marco Proaño Durán, subprocurador metropolitano del Municipio de Quito presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
6. El 16 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.
7. El 31 de agosto de 2016 se llevó a cabo el sorteo de la causa y su conocimiento le correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote quien no realizó acciones procesales tendientes a la sustanciación de la causa.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo el sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 30 de julio de 2020 y solicitó a la autoridad judicial el informe de descargo.

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

a. De la parte accionante

9. En su demanda, el accionante alega la vulneración de las garantías del debido proceso en lo referente a: **i.** motivación, **ii.** ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; y, **iii.** garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. De igual manera, alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y propiedad.

² La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia indicó que: “En conclusión, es dable destacar que ha existido una errónea interpretación del Art. 21 del Código Tributario y sus reformas y del Art. 69B de la Ley de Régimen Tributario Interno, por cuanto no es viable efectuar el cálculo de intereses desde la fecha de pago, si claramente la norma jurídica ha previsto desde la fecha de presentación del reclamo administrativo, porque es en ese momento cuando la Administración Tributaria tiene conocimiento que el contribuyente pretende que se le reconozca su derecho a tal reembolso. Ahora bien, esta Sala Especializada al realizar el control de legalidad antes descrito pretende satisfacer los intereses en la forma y tiempo efectivo que la ley ha previsto para el efecto, misma que atañe al término de 30 días, si se ha superado este tiempo es legal el reconocimiento de intereses, por cuanto se trata de una entidad del sector público. En relación a lo esgrimido esta Sala Especializada señala que ha operado la errónea interpretación del Art. 21 del Código Tributario y de Art. 69B de la Ley de Régimen Tributario Interno, por lo que se ha configurado el vicio alegado contenido en la causal primera de la Ley de la materia.”

10. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, el requirente señala que, dado que el Municipio de Quito cumplió cabalmente con los presupuestos establecidos, para la devolución del IVA, en los artículos 69-B, de la Ley de Régimen Tributario Interno, 7, del Reglamento de Comprobantes de Venta y Retención y 149, del Reglamento de Aplicación de la Ley de Régimen Tributario interno, la autoridad judicial requerida debió:

“(...) casar la sentencia venida en grado y reconocer el justo derecho de la entidad pública contribuyente. Pero en su lugar, centró su argumentación en el presunto incumplimiento de requisitos reglamentarios en los comprobantes de venta (...), vulnerando así el derecho (...)”.

11. Adicionalmente, indica que *“(...) la sentencia [impugnada] refiere la existencia de supuestos precedentes jurisprudenciales obligatorios, cuando ninguno de los fallos mencionados en esa sentencia tiene esa calidad.”* Arguye la existencia de resoluciones de la misma Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que contradicen los *“fallos que pretenden valorarse como de triple reiteración”*. Para finalizar, señala que los fallos dictados por la ExCorte Suprema de Justicia, en los que la autoridad requerida fundamentó su decisión, no se encuentran *“acoplados a los principios del actual marco constitucional y legal”* por lo que soy violatorios del principio de reserva de ley.

12. Respecto de la motivación, el peticionario manifiesta que el acto impugnado:

“OMITIÓ DELIBERADAMENTE EL ANÁLISIS DEL ENTONCES VIGENTE ARTÍCULO 149 DEL RLRTI, que de ser considerado habría determinado la legitimidad de las pretensiones del contribuyente y por ende la pertinencia de las causales invocadas sobre la indebida aplicación del artículo 69-B (posterior 73) de la Ley de Régimen Tributario interno (LRTI).”

13. Con relación al derecho a la tutela judicial efectiva y a las garantías del debido proceso en lo referente a: **i.** cumplimiento de normas y derechos de las partes; y, **ii.** ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, el accionante señala que la autoridad judicial vulneró estos derechos:

“(...) porque (...) a pesar de que comprobaron que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito efectivamente pagó el IVA al Servicio de Rentas Internas y este último nunca negó ese hecho, al resolver: (i) No garantizaron el cumplimiento del entonces artículo 149 RLRTI, que debió ser integralmente aplicado con las demás disposiciones legales y reglamentarias (...); y, (ii) Con lo anterior, impidieron que los argumentos del Municipio (...) sean escuchados en igualdad de condiciones que los presentados por la Administración Tributaria (...)”.

14. Sobre el derecho a la propiedad, el requirente señala que el acto impugnado permite un enriquecimiento injusto de la Administración Tributaria, pues *“(...) permite que el Servicio de Rentas Internas retenga valores efectivamente pagados con recursos de la*

municipalidad y en aplicación de una política pública se impongan meras formalidades reglamentarias al legítimo derecho de que esos impuestos sean devueltos.”

15. Adicionalmente, señala que el acto objetado:

“(...) admite que la Administración Tributaria, violando el principio tributario de equidad y excediendo los porcentajes legales de recaudación (...) confisque valores efectivamente pagados por el Municipio (...). Pero esta funesta conducta también afecta el principio de reserva legal, pues con estas imposiciones fácticas de políticas públicas se está desnaturalizando la neutralidad [del] Impuesto al Valor Agregado y permite que la Administración tributaria aplique de hecho tarifas superiores a las determinadas legalmente (...)”

16. Por estas consideraciones, solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados, se deje sin efecto el acto impugnado y que se reconozcan los derechos constitucionales del Municipio en el recurso de casación N° 17751-2011-0469.

B. De la parte accionada

17. Mediante escrito presentado el 13 de agosto de 2020, Fernando Antonio Cohn Zurita, Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, respecto del requerimiento del informe de descargo, manifestó que *“(...) no se puede poner en conocimiento de los doctores José Luis Terán Suárez, Maritza Tatiana Pérez Valencia y Ana María Crespo Santos, jueces nacionales respectivamente, que emitieron la sentencia de fecha 22 de diciembre de 2015, a las 10h39, por cuanto han sido cesados de sus funciones por Resoluciones del Consejo de la Judicatura.”*

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Análisis constitucional

19. En el caso que nos ocupa, el accionante alega la vulneración de las garantías del debido proceso en lo referente a: **i.** motivación, **ii.** ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; y, **iii.** garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. De igual manera, alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y propiedad.

20. Respecto del derecho a la propiedad, seguridad jurídica y las garantías del debido proceso en lo referente a: **i.** cumplimiento de normas y derechos de las partes; y, **ii.** ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, esta Corte, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable conforme lo determina la sentencia 1967-14-EP/20, no encuentra argumentos claros y completos para analizar posibles vulneraciones a estos derechos. Por el contrario, el accionante pretende que este Órgano Constitucional se pronuncie sobre el mérito del asunto. Se pone de manifiesto que este tipo de alegaciones no son procedentes en la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, pues la valoración fáctica y probatoria es potestad de los jueces de instancia.
21. De esta manera, la Corte analizará si la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulneró la garantía del debido proceso en lo referente a la motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva.

a. Derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

22. El accionante manifiesta que el acto impugnado:

“OMITIÓ DELIBERADAMENTE EL ANÁLISIS DEL ENTONCES VIGENTE ARTÍCULO 149 DEL RLRTI, que de ser considerado habría determinado la legitimidad de las pretensiones del contribuyente y por ende la pertinencia de las causales invocadas sobre la indebida aplicación del artículo 69-B (posterior 73) de la Ley de Régimen Tributario interno (LRTI).”

23. El artículo 76, numeral 7, literal l, de la Constitución señala:

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

24. Conforme lo ha señalado esta Corte,³ la garantía de motivación exige de las autoridades, entre otras obligaciones, que enuncien las normas jurídicas que sustentan su decisión, con la explicación detallada de su pertinencia a los elementos de hecho de cada caso sometido a conocimiento de los juzgadores. En este sentido, la motivación permitirá al justiciable conocer las razones por las cuales la autoridad ha llegado a determinada conclusión.
25. De la revisión de la sentencia impugnada, se evidencia que la autoridad judicial conoció el recurso de casación propuesto por la autoridad municipal, quien lo fundamentó en las causales primera, tercera y quinta del artículo 3, de la Ley de Casación y que fuere admitido, exclusivamente, por las causales primera y tercera.

³ Corte Constitucional, sentencia N° 2159-11-EP/19.

26. En el considerando 5.2.1.1., los jueces de casación señalaron que, el recurrente, en la construcción de la causal tercera, a más de indicar que se produjo la falta de aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, también manifestó que aquello conllevó a no aplicar el artículo 149, del Reglamento de Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, y sus reformas y a aplicar indebidamente el artículo 69B de la Ley de Régimen Tributario Interno. Así, la autoridad requerida señaló que, con relación a lo indicado por el casacionista:

“(...) no se ha evidenciado que el Tribunal A quo haya dejado de valorar las pruebas alegadas como no consideradas por la Sala de instancia; en su defecto se ha identificado que los documentos aportados por el recurrente tuvieron inconsistencias en su forma, impidiendo así conceder el crédito tributario materia de la litis, por lo que no es posible manifestar que se haya producido la no aplicación de artículos relacionados con devolución del IVA a las instituciones del Sector Público.”

27. De esta manera, la autoridad judicial señaló que:

“En consideración a todo lo manifestado y al no haberse demostrado de manera objetiva la falta de valoración de la prueba (...) esta Sala Especializada señala que no ha acaecido el cargo de falta de aplicación del precepto jurídico relacionado con la valoración de la prueba, referente al Art. 115 del Código de Procedimiento Civil que conllevó a no aplicar el Art. 149 del Reglamento de Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, y sus reformas y a aplicar indebidamente el artículo 69B de la Ley de Régimen Tributario Interno vigente a la fecha de pago del IVA (...).”

28. En el considerando 5.2.2.1., los jueces requeridos indicaron, respecto de la alegación efectuada por el FONSAL sobre la falta de aplicación de los artículos 258 y 270 del Código Orgánico Tributario, 149 del Reglamento de Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno y sus reformas, que:

“De la sentencia atacada se advierte que la Sala de instancia aplicó los artículos que se invoca como no usados por los jueces del Tribunal y que en base tanto al Art. 149 de la norma jurídica antes citada, así como a los documentos aportados al proceso, los jueces determinaron que al existir deficiencias en los comprobantes de venta descritos en el fallo, éstos no justifican el crédito tributario con los originales o copias de los comprobantes de retención de este impuesto emitidos por la propia institución en su calidad de agentes de retención, ni tampoco existe otros registros contables que acrediten fehacientemente el pago del impuesto, hechos y circunstancias que impiden reconocer el derecho a la devolución del valor de USD\$ 74,955.36.”

29. Para finalizar, los jueces señalaron que, en consideración a la causal primera alegada por el FONSAL en torno a la aplicación indebida del artículo 69B, de la Ley de Régimen Tributario Interno vigente a la fecha, *“En correspondencia a lo analizado en el cargo anterior, nuevamente se deja en claro que lo solicitado por el recurrente no es posible por esta causal, por cuanto la causal primera se orienta a normas de derecho.”*

30. Por estas consideraciones, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar parcialmente la sentencia dictada el 28 de septiembre de 2011, por la Tercera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N° 1, con sede en Quito.
31. Del análisis de la decisión impugnada se evidencia que la misma enuncia las normas, principios y jurisprudencia en que fundamenta su decisión, exponiendo la pertinencia de sus señalamientos con los argumentos fácticos, como lo determina la Norma Suprema. Así, los argumentos expuestos en el recurso de casación fueron analizados por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, por lo que esta Corte considera que existe coherencia entre los antecedentes fácticos, las disposiciones y jurisprudencia aplicadas al caso, y la conclusión a la que llega la autoridad judicial en la decisión objetada.
32. Se debe tener presente que este Órgano Constitucional ha recalcado que en acción extraordinaria de protección “(...) *no le corresponde dilucidar si un recurso de casación ha sido debidamente interpuesto o correctamente resuelto, pues aquello es competencia exclusiva de la Corte Nacional de Justicia.*”⁴
33. En función de lo indicado, se concluye que la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación prevista en el artículo 76, numeral 7, literal l, de la Constitución.

b. Tutela judicial efectiva.

34. El accionante señala que la autoridad judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva:

“(...) porque (...) a pesar de que comprobaron que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito efectivamente pagó el IVA al Servicio de Rentas Internas y este último nunca negó ese hecho, al resolver: (i) No garantizaron el cumplimiento del entonces artículo 149 RLRTI, que debió ser integralmente aplicado con las demás disposiciones legales y reglamentarias (...); y, (ii) Con lo anterior, impidieron que los argumentos del Municipio (...) sean escuchados en igualdad de condiciones que los presentados por la Administración Tributaria”

35. El artículo 75 de la Norma Suprema señala:

“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”

⁴ Corte Constitucional, sentencia N° 2185-15-EP/20

36. Conforme lo ha señalado esta Corte,⁵ la tutela judicial efectiva no se agota en garantizar el acceso de las personas al sistema de administración de justicia, pues involucra una serie de obligaciones “(...) *que recaen en los órganos jurisdiccionales, a efectos de garantizar una adecuada y eficaz protección de derechos (...)*”, con la finalidad de atender y responder motivadamente las peticiones de los justiciables, evitando que las partes queden en indefensión.
37. En este sentido, se verifica que los jueces de casación conocieron el recurso propuesto por la autoridad municipal, quien lo fundamentó en las causales primera, tercera y quinta del artículo 3, de la Ley de Casación y que fuere admitido, exclusivamente, por las causales primera y tercera
38. De la lectura de la decisión impugnada, se verifica que los jueces nacionales señalaron expresamente las razones por las cuales los cargos expuestos por la autoridad municipal no procedían. De igual manera, se verifica que el accionante estuvo en plena facultad de presentar su recurso de casación y los alegatos correspondientes para objetar y pronunciarse respecto del recurso de casación interpuesto por la autoridad tributaria, contraparte en el proceso de instancia.
39. En función de lo indicado, se concluye que la decisión impugnada no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.

IV. DECISIÓN

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por Marco Proaño Duran, subprocurador metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.25
10:54:40 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁵ Corte Constitucional, sentencias N° 262-13-EP/19 y 1455-13-EP/19.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0064-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 700-16-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 19 de mayo de 2021

CASO No. 700-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza si en el auto de inadmisión del 15 de marzo de 2016, emitido por la conjueza de la Sala de Conjueza y Conjueces lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, se vulneró el debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la motivación, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. La Corte desestima la acción al no encontrar las vulneraciones alegadas.

I. Antecedentes procesales

1. El 10 de julio de 2014, Diego Patricio Torres Gordillo, en calidad de gerente general de Diseño y Construcción de Pisos Planos DICOPLAN CIA. LTDA., presentó una acción de impugnación en contra de la resolución administrativa N°. SENAE-DDG-2014-458-RE, emitida por el gerente general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante SENAE).¹
2. El 03 de febrero de 2016, el Tribunal Distrital N°.1 de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito aceptó la demanda, dejó sin efecto la resolución administrativa impugnada y su antecedente la resolución sancionatoria.
3. El 24 de febrero de 2016, el SENAE interpuso recurso de casación. El 29 de febrero de 2016, el Tribunal Distrital concedió dicho recurso.

¹ Conforme consta en el SATJE, en el detalle de la causa N°. 17506-2014-0075, el 13 de mayo de 2009 la aduana autorizó a la compañía a importar dos máquinas concreteras, bajo el régimen de internación temporal para reexportación. El SENAE en el año 2013 emitió oficios para informar sobre la finalización del régimen temporal y notificar con la fecha para realizar la inspección de la maquinaria. El 28 de noviembre de 2013, el SENAE en el informe de inspección N°. 0019844 reportó que las dos máquinas concreteras no fueron halladas en el sitio indicado el día de la inspección. La compañía informó que dicha maquinaria se encontraba en Esmeraldas. El 27 de marzo de 2014, el SENAE emitió la resolución sancionatoria N°. SENAE-JREG-2014-0020-RE, en la cual impuso a la compañía una multa por USD 67.022,00 al amparo de lo dispuesto en los artículos 178 f) y 180 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones COPCI. La compañía presentó un reclamo administrativo en contra de la resolución sancionatoria, el cual fue negado por el SENAE el 16 de junio de 2014, en la resolución administrativa N°. SENAE-DDG-2014-458-RE.

4. El 15 de marzo de 2016, la conjueza de la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró inadmisibile el recurso de casación por considerar que el mismo no contenía los requisitos de la Ley de Casación.
5. Finalmente, el 08 de abril de 2016, el SENAE presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 15 de marzo de 2016.
6. El 10 de mayo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N°. **700-16-EP**. El 01 de junio de 2016, el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria sorteó la sustanciación del caso a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien no realizó actuación procesal alguna en la tramitación de la causa.
7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador.
8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia el 21 de abril de 2021 y dispuso que la conjueza accionada presente un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda.
9. El 29 de abril de 2021, los actuales jueces nacionales indicaron que la doctora Magaly Soledispa Toro, conjueza que dictó el auto de inadmisión impugnado, fue cesada en sus funciones y ya no forma parte de la Función Judicial.²
10. Siendo el estado de la causa, se procede a emitir la correspondiente sentencia.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por la entidad accionante (“SENAE”)

12. El SENAE impugna el auto de inadmisión del recurso de casación de 15 de marzo de 2016, emitido por la conjueza de la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Contencioso

² Conforme consta en el SACC el oficio N°.059-2021-GDV-PSCT-CNJ suscrito por los jueces nacionales Gustavo Adolfo Durango Vela, José Dionicio Suing Nagua y la jueza nacional Gilda Rosana Morales Ordoñez.

Tributario de la Corte Nacional de Justicia. La entidad alega la vulneración al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes (76.1 CRE), la motivación (76.7. 1) CRE), el derecho a la tutela judicial efectiva (75 CRE) y la seguridad jurídica (82 CRE). La entidad accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados y que se dispongan las reparaciones que fueran del caso.

13. En relación con la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes *“se refiere a la obligación de hacer respetar los derechos y obligaciones que nacen de la legislación tributario aduanera, la Sala ignora la existencia de las normas sustantivas y adjetivas, y que contiene Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, y se olvida intencionalmente del artículo 148, ADMISIÓN TEMPORAL PARA LA REEXPORTACIÓN EN EL MISMO ESTADO en concordancia con el art. 123 del reglamento...”*³
14. Acerca de la supuesta afectación a la motivación el SENAE señala: *“En consecuencia, excelentísima Corte Constitucional podrán concluir, sin lugar a dudas, en la falta de aplicación del artículo 76 número 7 letra l) de la Constitución de la República y artículo 130 número 4 del Código Orgánico de la Función Judicial; en tal razón, el auto de inadmisión emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, de la Corte Nacional de Justicia, no cumple con el requisito de motivación para emisión de decisiones judiciales, establecido en las normas legales citadas. El análisis lógico dictado por la sala de la Corte Nacional contradice el test de motivación creado por la corte constitucional (sic), misma que contiene tres elementos, que corresponden a la razonabilidad, lógica y comprensibilidad, no considerándose en el presente caso el elemento de razonabilidad, siendo pieza importante para lograr una decisión fundamentada y coherente, ya que el juez debe sustentar su (sic) decisiones en todas las fuentes del derecho, por excelencia la constitución, leyes sean ordinarias, orgánicas, etc., jurisprudencia, precedentes jurisprudenciales obligatorios, bloque se constitucionalidad , etc.”*⁴
15. Sobre la presunta afectación a la seguridad jurídica el SENAE señala que en ejercicio de su potestad aduanera impuso una sanción a la empresa DICOPLAN. La entidad accionante indica que ejerce una actividad reglada, y debe vigilar el cumplimiento de todas las formalidades y requisitos para el ingreso, salida de mercancías y el pago de todos los tributos exigibles. Precisa que en el caso concreto la sanción se originó en el uso indebido de los bienes que ingresaron al país bajo el régimen especial que goza de una exención de tributos al comercio exterior. A criterio del SENAE: *“La Sala a quo al emitir su Sentencia respecto al caso concreto, a la transgresión puntual a la norma que realizó la compañía DISEÑO Y CONSTRUCCIONES DE PISOS PLANOS DICOPLAN CIA. LTDA., con la cual se configuró la infracción aduanera, no observó que la misma se benefició de la exención de tributos del Comercio Exterior, que los bienes sujetos a un régimen especial con la suspensión total o parcial del pago de los*

³ Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, recurso de casación N°. 17751-2016-0156, fj. 26.

⁴ Ibidem, fj. 27.

derechos e impuestos a la importación y recargos, debían ser utilizados exclusivamente para lo que fueron exportadas al país...”.⁵

16. En lo referente a la presunta afectación a la tutela judicial efectiva la entidad accionante alega: *“Por lo tanto es evidente que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia; y la sala a quo han violado derechos constitucionales fundamentales y las normas del debido proceso, dejándome en indefensión; toda vez que mi Recurso de Casación, está debidamente fundamentado en la causal tercera y quinta del art. 3 de la ley de Casación”*.⁶

IV. Análisis del caso

17. Esta Corte analizará la supuesta afectación al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, la motivación, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica al estar debidamente argumentados.

Sobre los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes

18. La Constitución consagra dentro del debido proceso la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes.⁷
19. La Corte Constitucional sobre este derecho ha sabido expresar *“...que a las autoridades administrativas y judiciales les corresponde respetar el marco normativo legal y constitucional vigente en cada caso identificándolo y garantizando que sea aplicado en la resolución de los asuntos puestos a su consideración. Asimismo, deben asegurar que los derechos de las partes sean observados a lo largo de todo proceso administrativo y judicial”*.⁸
20. Este derecho está íntimamente vinculado con el derecho a la seguridad jurídica. La Constitución estatuye a la seguridad jurídica como el derecho que otorga certeza a los justiciables.⁹ Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al

⁵ Ibídem, fj. 24 vta.

⁶ Ibídem, fj. 27.

⁷ Constitución de la República, artículo 76.- *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1593-14-EP/20, párrafo 16.

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

individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁰

21. En el presente caso, el SENAE formula alegaciones relacionadas con el proceso judicial originario, se refiere al ejercicio de su potestad aduanera en la imposición de la multa a la compañía DICOPLAN. Reitera que la compañía habría realizado un uso indebido de la maquinaria que ingresó al país con un régimen especial y exento de impuestos del comercio. Alega que los jueces accionados no habrían aplicado el artículo 148 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones COPCI (en adelante COPCI), ni el artículo 123 del Reglamento, normas que regulan la admisión temporal de bienes para reexportación.
22. La Corte Constitucional estima pertinente aclarar que al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales.¹¹ Por tanto, el cargo sobre la falta de aplicación de los artículos 148 del COPCI y 123 del Reglamento del COPCI es ajeno al objeto de la acción extraordinaria de protección y la Corte no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.
23. Además, la Corte puntualiza que el pronunciarse acerca de la corrección o incorrección de un proceso sancionador aduanero realizado por el SENAE en contra de la compañía DICOPLAN está fuera de las competencias de este organismo.
24. En el auto impugnado, a partir del considerando sexto la conjeza analiza la fundamentación de la causal primera por falta de aplicación de las siguientes normas: artículo 148 del COPCI, el artículo 123 del Reglamento del COPCI y artículo 270 del Código Tributario; la errónea interpretación de los artículos 175 y 178 del COPCI. Y la causal quinta, que se refiere a la falta de motivación de la sentencia.
25. La conjeza analizó cada una de las normas que se alegaron infringidas y detalló la falta de cumplimiento de requisitos de cada causal, lo que impidió que el recurso de casación supere la fase de admisibilidad. En lo principal, la conjeza concluye: *“6.2.7. En consecuencia, el recurso de casación que se analiza no contiene los requisitos indispensables para que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia efectúe el control de legalidad y la restauración del derecho de ser el caso, conforme se expuso previamente, por lo que el recurso de torna inadmisibile. 6.3 Respecto a la impugnación por falta de aplicación del art. 82 del Constitución de la República, que se plantea al amparo de la causal quinta, no*

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2034-13-EP/20, párrafo 22.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1593-14-EP/20, párrafo 18.

*cabe pronunciamiento, pues, no es objeto de análisis alguno por parte de la autoridad tributaria, sino, de una exposición introductoria de carácter general... ”.*¹²

26. De acuerdo a lo manifestado, esta Corte constata que la conjeza actuó dentro del ejercicio de sus competencias, esto es, revisó si el recurso contó con los requisitos de legitimación, oportunidad, procedencia y los presupuestos de la Ley de Casación. Además, se verifica que la autoridad jurisdiccional accionada al evidenciar que las causales propuestas por la entidad accionante no contaban con fundamentación, inadmitió el recurso de casación al amparo del artículo 8 de la Ley de Casación. Por tanto, aplicó las normas previas, claras y públicas propias de la etapa de admisibilidad del recurso extraordinario de casación; de tal manera, otorgó certeza a las partes conforme era su obligación constitucional. En consecuencia, la Corte no evidencia vulneración al cumplimiento de normas y derechos de las partes, ni a la seguridad jurídica.

Acerca del debido proceso en la garantía de la motivación

27. La Constitución consagra a la motivación como una garantía del debido proceso.¹³ En el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución. La motivación obliga a los jueces (entre otros elementos) a enunciar las normas o principios en los que se funda la decisión y a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹⁴
28. En el presente caso, el SENA E señala que el auto impugnado no se encuentra motivado y en especial que no se habría cumplido con el parámetro de razonabilidad. La Corte observa que el auto impugnado está compuesto por siete partes principales. La primera, en donde la conjeza se pronuncia sobre la jurisdicción y competencia de los conjezcos nacionales para resolver la admisibilidad o inadmisibilidad en atención a las disposiciones del artículo 2012 (2) del Código Orgánico de la Función Judicial. La segunda parte trata de las consideraciones generales y la naturaleza del recurso de casación. En el tercer acápite la conjeza detalla los antecedentes procesales del caso. En el cuarto acápite se incluye un análisis formal de un recurso presentado, dentro del cual se verificó el cumplimiento de la oportunidad al establecer que el recurso se presentó dentro del término previsto, luego se estableció la procedencia del recurso al

¹² Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, recurso de casación N°. 17751-2016-0156, fj. 11 vta.

¹³ Constitución de la República, artículo 76: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

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

ser presentado en contra de una sentencia emitida dentro de un proceso de conocimiento. Luego se analizó que el SENAE cumple con el requisito de legitimación al haber recibido agravio. Posteriormente, se detallan las normas infringidas.

29. A partir del considerando sexto la conjueza analiza las dos causales propuestas por el SENAE. Acerca de la causal primera, que trata sobre la falta de aplicación del artículo 148 del COPCI, la conjueza precisa que dicha norma tiene un carácter sustancial. Sin embargo, explica que el SENAE en su recurso de casación alega que esta falta de aplicación de la norma produjo una motivación deficiente de la sentencia. A criterio de la autoridad jurisdiccional accionada este argumento *“no alcanza, de modo alguno, para justificar formalmente el cargo propuesto, pues no se establece la pertinencia de su aplicación como norma llamada a resolver el caso.”*¹⁵
30. Además, como parte de la causal primera en lo relacionado con la falta de aplicación del artículo 123 del Reglamento del COPCI la conjueza concluye: *“El contenido de la norma señalada como infringida y menos todavía, la argumentación presentada por la autoridad aduanera puede ser considerada objetivamente como medio eficaz para dejar sin sustento esa decisión judicial”.*¹⁶ Y, por ello considera el cargo inadmisibile.
31. También, dentro de la causal primera en lo relacionado con la falta de aplicación del artículo 270 del Código Tributario, la autoridad accionada advierte que dicha norma es de carácter procesal que contiene preceptos de valoración probatoria, por lo tanto considera que dicha disposición es ajena a la naturaleza de la causal y en consecuencia considera que el cargo es inadmisibile. También en relación con la alegada errónea interpretación del artículo 175 del COPCI, la autoridad jurisdiccional accionada indica que el SENAE *“no precisa en qué consiste el error de interpretación cuál es, en su criterio, la correcta interpretación que tiene la norma; y, por último, tampoco establece la trascendencia del cargo propuesto”.*¹⁷ En consecuencia, la operadora de justicia concluye que el cargo es inadmisibile. Finalmente, acerca de la errónea interpretación del artículo 178 literal f del COPCI, observa que *“el recurrente no solo que confunde el vicio ‘errónea interpretación’ con ‘falta de aplicación’, sino que justifica el cargo con referencias a los hechos.”*¹⁸ Asimismo, indica que el SENAE no explica el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia, consecuentemente considera inadmisibile el cargo.
32. En atención a la causal quinta, propuesta por el SENAE, sobre la falta de motivación de la sentencia, la conjueza precisa que *“la autoridad aduanera presenta una exposición de carácter circular que lo único que evidencia es inconformidad con la*

¹⁵ Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, recurso de casación N°. 17751-2016-0156, fj. 8 vta.

¹⁶ Ibídem, fj. 9.

¹⁷ Ibídem fj. 10 vta.

¹⁸ Ibídem fj. 10.

sentencia dictada".¹⁹ Por lo cual, considera que el cargo no puede superar la etapa de admisibilidad.

33. En virtud de lo expuesto, esta Corte evidencia que la autoridad jurisdiccional accionada analiza cada una de las causales propuestas por SENAE, explica cuáles requisitos no se cumplieron a la luz de las disposiciones de la Ley de Casación, por lo cual el recurso deviene en inadmisibile y no puedo superar la fase de admisibilidad. De manera expresa la conjueza en cada acápite citó las normas que aplicó y explicó su pertinencia en el caso. En consecuencia, esta Corte Constitucional no advierte vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva

34. El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en la Constitución de la República.²⁰ Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha precisado que tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia, ii) el derecho a un debido proceso judicial y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.²¹
35. La entidad accionante considera vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, pues a su criterio el recurso presentado por la entidad está debidamente fundamentado en las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.
36. Esta Corte verifica que el SENAE contestó la demanda propuesta por DICOPLAN dentro del juicio de impugnación. Luego de la sentencia del Tribunal de instancia el SENAE interpuso sin traba alguna el recurso de casación. Asimismo, la conjueza, en ejercicio de sus competencias analiza el recurso presentado por la entidad accionante, revisa cada una de las dos causales propuestas y detalla la falta de requisitos de cada una.
37. La entidad accionante alega que su recurso de casación se encontraba debidamente fundamentado y pretende que esta Corte califique el cumplimiento de tales requisitos, lo cual excede las competencias de este organismo.
38. Finalmente, esta Corte reitera que el recurso de casación es un recurso extraordinario, revestido de condiciones formales que resultan sustanciales para su presentación, tramitación y resolución. En síntesis, es importante que el recurrente cumpla con los requisitos establecidos en la ley y las formalidades que exige la jurisprudencia para la fundamentación de las causales establecidas en la Ley de Casación para su

¹⁹ Ibídem, ffj. 11 vta.

²⁰ Constitución de la República, artículo 75: "*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley*".

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 889-20-JP, párrafo 110.

procedencia.²² Consecuentemente, esta Corte tampoco evidencia vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva.

V. Decisión

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

- 1) Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **700-16-EP**.
- 2) Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.25
10:47:56 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1703-14-EP, párrafo 32.

CASO Nro. 0700-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 944-16-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 19 de mayo de 2021

CASO No. 944-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: Se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por los señores Jimmy Jairala Vallazza y Miltón Carrera Taiano, en sus calidades de Prefecto Provincial del Guayas y Procurador Síndico Provincial del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas, en contra de la sentencia que resolvió el recurso de apelación dentro de un juicio laboral de impugnación de un acta de finiquito N°. 09131-2008-0666. La Corte Constitucional resuelve desestimar la acción, pues no se encuentra vulneración alguna al derecho a ser juzgado por un juez competente.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 1 de marzo de 2007, el señor Narciso Gómez San Lucas presentó una demanda laboral contra el Honorable Consejo Provincial del Guayas impugnando el acta de finiquito de 15 de junio de 2006 por el valor de USD 9 922,08¹, en función del tiempo que laboró como obrero ocasional. El proceso fue signado con el N°. 09352-2007-0102.
2. Mediante sentencia de 9 de abril de 2008, el juez Segundo de Trabajo de Guayaquil resolvió acoger la excepción de incompetencia en razón de la materia, considerando que:
la ejecución de las resoluciones emitidas por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, así como por los Tribunales Superiores no corresponde al Juez de Trabajo, puesto que para esos casos la Ley laboral ha fijado los parámetros y los empleados de dicha ejecución.
3. Inconforme con la decisión, el actor presentó recurso de apelación al cual se adhirió la parte demandada². Mediante sentencia de 26 de diciembre de 2012, la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió revocar la sentencia recurrida, declarar con lugar la

¹ El señor Narciso Gómez San Lucas fija como cuantía de la demanda el valor de USD 108 925,51.

² En apelación, el proceso fue signado con el N°. 09131-2008-0666.

demanda presentada y ordenar que se pague la suma de USD 24 492,70, a favor del señor Narciso Gómez San Lucas.

4. En desacuerdo con la decisión, la entidad demandada interpuso recursos de ampliación y aclaración de la sentencia. Mediante auto de 28 de octubre de 2013, la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas negó el pedido. Inconformes con la decisión, el prefecto provincial y procurador síndico del GAD provincial del Guayas interpusieron recurso de casación³.
5. Mediante auto de 22 de marzo de 2016, el conjuer de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia, inadmitió a trámite el recurso interpuesto por falta de fundamentación.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

6. El 20 de abril de 2016, los señores Jimmy Jairala Vallazza y Miltón Carrera Taiano, en sus calidades de Prefecto Provincial del Guayas y Procurador Síndico Provincial del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas (“**entidad accionante**”), respectivamente; presentaron la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, contra la sentencia de 26 de diciembre de 2012 (“**sentencia de segunda instancia**”) y el auto de 22 de marzo de 2016 (“**auto de inadmisión**”). Esta acción fue admitida a trámite el 23 de agosto de 2016.
7. Mediante providencia de 7 de noviembre de 2018, el juez titular de la Unidad Judicial de Trabajo de Guayaquil, señaló que:

[a]/ haberse dado cumplimiento con el pago de todos los valores dispuestos dentro de la sentencia y mandamiento de ejecución emitidos en esta causa, la suscrita Jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el Cantón Guayaquil, provincia del Guayas, RESUELVE disponer el ARCHIVO de la causa por solución o pago; previo a remitirse el expediente al archivo pasivo.

8. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
9. El 8 de septiembre de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y en lo principal dispuso que los jueces accionados se pronuncien sobre la presente acción extraordinaria de protección a través de un informe motivado de descargo.

³ El proceso fue signado con el N°. 17731-2015-2760.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

11. En su demanda, la entidad accionante alega que en la sentencia de segunda instancia se vulneró la garantía a ser juzgado por un juez competente y el derecho a la seguridad jurídica, consagrados en el numeral 7, letra k) del artículo 76 y artículo 82 de la Constitución.
12. Sobre la garantía a ser juzgado por un juez competente, cita disposiciones normativas, pasajes doctrinarios y extractos jurisprudenciales. Al respecto, enfatiza que los conflictos colectivos de trabajo deben ser sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje, pues éstos son los únicos competentes para la calificación, tramitación y resolución de los conflictos.
13. En esa línea, sostiene que una vez ejecutoriada el acta transaccional aprobada en sentencia por los tribunales de conciliación y arbitraje y “*acatada en las respectivas actas de finiquito y liquidación*”, no procede su impugnación en sede judicial.
14. Por otra parte afirma que la sentencia de segunda instancia transgrede el artículo 169 de la Constitución, porque según su criterio: *[el] proceso no ha servido como un medio para la realización de la Justicia ni en él se han hecho "efectivas las garantías del debido proceso", sino que se ha procedido en forma absolutamente contraria a estos principios o prescripciones constitucionales.* Sobre el derecho a la seguridad jurídica, añade que en la sentencia de segunda instancia no se han observado:

ninguna de las reglas de la sana crítica; (...) esto es los preceptos jurídicos que regulan la valoración de la PRUEBA y ésta falta ha traído como resultado una equivocada aplicación de las mencionadas normas de derecho, al no considerar el ARCHIVO DEL CONFLICTO COLECTIVO (...).

16. En algunos extractos de la demanda, la entidad accionante narra su apreciación sobre los hechos que dieron lugar al proceso inferior, tales como el carácter de la relación laboral, la fecha de inicio de actividades del ex trabajador, la naturaleza de las actas de finiquito y una supuesta “*incorrecta aplicación de la cláusula décima tercera del contrato colectivo*”.

17. Finalmente, de manera genérica, afirma que se violaron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la igualdad.

3.2. De la parte accionada

18. Los jueces accionados no presentaron sus argumentos de descargo pese a haber sido debidamente notificados para el efecto.

IV. Análisis

4.1. Delimitación del objeto de análisis

4.1.1. Decisión impugnada

19. La entidad accionante imputó las violaciones constitucionales a dos decisiones judiciales: (i) el auto de inadmisión de casación, y (ii) la sentencia de segunda instancia. No obstante, de la lectura completa de la demanda, se observa que todas las alegaciones del accionante se circunscriben a justificar la presunta afectación a sus derechos dentro de la sentencia de 26 de diciembre de 2012.
20. En ese contexto, el objeto de análisis se centrará en la sentencia de segunda instancia, emitida por la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

4.1.2. Derechos alegados

21. Las alegaciones sobre el derecho a la seguridad jurídica (párr. 15 *supra*); y, los cuestionamientos del accionante que se resumen en el párr. 16 *supra*, se dirigen a que este Organismo se pronuncie sobre los méritos del proceso originario.
22. Frente a aquello, es necesario reiterar que a la Corte Constitucional no le compete analizar el acervo probatorio de los juicios laborales, ni revisar la valoración de la prueba efectuada por los jueces de trabajo. Estos últimos tienen la competencia privativa para determinar cuáles son las pruebas relevantes, pertinentes y suficientes para acreditar un hecho controvertido, como probado.
23. Por ende, los referidos cargos no serán parte del análisis de esta Corte, por no corresponder al ámbito material de la acción extraordinaria de protección.⁴ Se deja constancia que si bien la Corte Constitucional tiene la facultad excepcional y de oficio para conocer el mérito de los procesos de garantías jurisdiccionales,

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1649-12-EP/19, 12 de noviembre de 2019, párrs. 30-33; Sentencia N°. 785-13-EP/19, 23 de octubre de 2019, párr. 18; Sentencia N°. 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 77. Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición. Sentencia N°. 022-10-SEP-CC, caso N°. 0049-09-EP, 11 de mayo de 2010, p. 12.

en el presente caso nos encontramos ante un proceso de acta de finiquito, del que no procede tal análisis.⁵

24. En relación con los derechos a la tutela judicial efectiva y a la igualdad, así como al artículo 169 de la Constitución (párrs. 14 y 17 *supra*), se observa que, si bien la entidad accionante los alega como aparentemente violados, sus argumentaciones solo se centran en explicar de qué manera no habría sido juzgado por un juez competente.
25. En ese sentido, el análisis de la presente sentencia se centrará únicamente a la presunta violación de la garantía prevista en el numeral 7, letra k) del artículo 76 de la Constitución, dentro de la la sentencia de segunda instancia.

4.2. Sobre la supuesta violación del derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente

26. La Constitución reconoce el derecho de toda persona a ser juzgado por un juez competente, imparcial e independiente, como un principio básico del debido proceso. El contenido de esta garantía implica la predeterminación de la autoridad jurisdiccional ordinaria (juez natural), a quien la Constitución y la Ley le ha atribuido la facultad para conocer y resolver determinados asuntos.⁶
27. En ese marco, esta Corte ha señalado que ese derecho constituye un asunto de configuración legislativa que se dirime, principalmente, en sede ordinaria teniendo en cuenta que la competencia del juzgador constituye una solemnidad sustancial común a todos los procesos y su incumplimiento acarrea la nulidad.
28. Es decir, para que exista relevancia constitucional, se requiere que el accionante haya agotado todos los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo previstos para la subsanación del vicio de incompetencia.⁷
29. En el presente caso, se observa que la entidad accionante alega la vulneración, en razón de que el conflicto con el trabajador se habría resuelto definitivamente ante un tribunal de conciliación y arbitraje, mediante resolución final de 17 de mayo de 2006. De tal modo, los jueces que emitieron la sentencia de segunda instancia no tendrían competencia para pronunciarse sobre esa materia.
30. En la decisión impugnada se resolvió rechazar el cargo de la entidad accionante, considerando que el instrumento de finiquito puede ser impugnado ante la justicia laboral una vez extinguida la competencia de los tribunales de conciliación y arbitraje.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1598-13-EP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 17.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia N°. 0838-12-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 30.

31. Además, se dejó constancia que el acta de finiquito impugnada tuvo lugar de forma posterior a la fecha en que el tribunal de arbitraje emitió su resolución definitiva. Por esas consideraciones, la Sala Provincial estimó procedente resolver sobre la materia controvertida, esto es, la impugnación del acta de finiquito por parte del señor Narciso Gómez San Lucas.⁸
32. Bajo estas consideraciones, se observa que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas se pronunciaron sobre su competencia en razón de la materia, conforme lo exige el procedimiento laboral. Por lo tanto, no se evidencia vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 944-16-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS
HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.26
09:47:30 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁸ Considerando tercero de la sentencia impugnada: “[e]l referido instrumento de finiquito impugnado son posteriores a la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, según consta de los instrumentos de fs. 74 a 83, advirtiéndose que en el mismo no se determina o indica el valor de la remuneración percibida por el actor al momento de la separación del trabajo, ni se hacen constar los beneficios reconocidos por la sentencia dictada por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje antes referidos, (...) De igual manera, el acta de finiquito impugnada, aparece redactada en papel membretado en que consta el sello del Ecuador y más abajo el nombre del H. Consejo Provincial del Guayas y la Procuraduría Síndica Provincial, y a fs. 32, aparece la liquidación en que consta que el 9 de junio del 2006 el actor recibió \$ 2,922.08, por lo que de acuerdo a las reglas de la sana crítica se llega a considerar procedente y ha lugar la impugnación al documento de finiquito (...) atendiendo lo normado en los Arts. 5, 8 y demás pertinentes del Código del Trabajo, así como el Art. 35, numeral 13 de la anterior Constitución Política de la República y los numerales 2, 3, 11 y demás pertinentes del Art. 326 de la actual Constitución de la República”.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 0944-16-EP

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

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



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.