EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1488-17-EP/21 En el Caso No. 1488-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección propuesta .. 3

42-18-AN/21 En el Caso No. 42-18-AN Desestímese la acción por incumplimiento No. 42-18-AN 14

60-18-IS/21 En el Caso No. No. 60-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 60-18-IS 32

578-17-EP/21 En el Caso No. 578-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 578-17-EP 42

1684-17-EP/21 En el Caso No. 1684-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección 48

2501-17-EP/21 En el Caso No. 2501-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección 53

2666-17-EP/21 En el Caso No. 2666-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección 58

153-17-EP/21 En el Caso No. 153-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 153-17-EP 64

1050-17-EP/21 En el Caso No. 1050-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por el GAD de Portovelo 72

Año III - Nº 228 - 198 páginas
Quito, viernes 22 de octubre de 2021

Págs.

1817-17-EP/21 En el Caso No. 1817-17-EP Recházese por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Silvana Catalina Casares Pozo 81

57-17-AN/21 En el Caso No. 57-17-AN Desestímese la acción por incumplimiento No. 57-17-AN planteada por el señor José Alfredo Piedra Martínez 86

2174-17-EP/21 En el Caso No. 2174-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección propuesta 98

2810-17-EP/21 En el Caso No. 2810-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por el SENAE en contra del auto emitido por la conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro de la causa No. 17510-2016-00166 104

1-18-IN/21 En el Caso No. 1-18-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad del caso No. 1-18-IN 114

58-19-IS/21 En el Caso No. 58-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento 124

2385-17-EP/21 En el Caso No. 2385-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección signada con el No. 2385-17-EP 131

1917-17-EP/21 En el Caso No. 1917-17-EP Desestímese las pretensiones de la acción extraordinaria de protección Nº 1917-17-EP 140

2316-17-EP/21 En el Caso No. 2316-17-EP Desestímese las pretensiones de la acción extraordinaria de protección Nº 2316-17-EP 148

2737-17-EP/21 En el Caso No. 2737-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el Nº 2737-17-EP 155

Págs.

58-17-IN/21 En el Caso No. 58-17-IN Acéptese parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Rosa Elvira Utitiaj Paati 161

78-16-IN/21 En el Caso No. 78-16-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad planteada 175

227-17-EP/21 En el Caso No. 227-17-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección 182

SALA DE ADMISIÓN

CAUSAS:

56-21-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Andrés Santiago Peñaherrera Navas en calidad de procurador judicial de la Directora General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social .. 195

69-21-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Andrea Paola Merchán Domínguez, en calidad de defensora pública 197

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1488-17-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 01 de septiembre de 2021

CASO No. 1488-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: Se analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación en un proceso laboral, en donde se alega la vulneración del derecho al debido proceso, en la garantía establecida en el número 1 del artículo 76, así como la seguridad jurídica.

I.Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 17 de marzo de 2016, el señor Víctor Manuel Verdugo González presentó una demanda laboral en contra del Ministerio de Educación, solicitando que se le reconozcan los beneficios que le asisten al haber laborado durante más de 25 años como conserje de la Unidad Educativa "Ezequiel Cárdenas E."[1].

2. Con fecha 12 de septiembre de 2016, el Juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Azogues dictó sentencia declarando con lugar la demanda, disponiendo que la Dirección Distrital 03001 Azogues-Biblián-Déleg-Educación pague al actor, previo a las gestiones administrativas del caso, la compensación de retiro voluntario de USD $45.750 y su pensión mensual de jubilación patronal de USD $280; y elevó en consulta el fallo ante la Corte Provincial de Justicia del Cañar.

3. Por cuerda separada, Víctor Manuel Verdugo González, el Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación. El 20 de febrero de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar dictó sentencia admitiendo en parte los recursos interpuestos por las partes, por lo que ordenó el pago de USD $54.900 por concepto de compensación de retiro voluntario y una pensión jubilar patronal de USD $158,20 mensuales, a pagarse desde el mes siguiente de la aceptación de su renuncia; y dispuso que se paguen los intereses de ley en ambos rubros. Señaló también que con dicha sentencia se tiene por absuelta la consulta de la instancia inferior.

4. El Ministerio de Educación interpuso recurso de casación. La Dra. María Teresa Delgado Viteri, conjueza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

[1] De acuerdo con el Tercer Contrato Colectivo de Trabajo vigente en el Ministerio de Educación al momento de la dimisión del actor, demandó el pago de la jubilación patronal y la compensación por retiro voluntario, todo por una cuantía de sesenta mil dólares de los Estados Unidos de América.

mediante auto de 8 de mayo de 2017, rechazó el recurso interpuesto, por no cumplir con los requisitos formales.

5. El 5 de junio de 2017, el Ministerio de Educación -en adelante, la entidad accionante- presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de febrero de 2017, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, dentro del juicio laboral No. 03333-2016-00202.

6. El 8 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que el legitimado activo complete y aclare su demanda, conforme lo prescrito en los números 5 y 6 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

7. Cumplido aquello, el 2 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada. Luego del sorteo de rigor, se asignó la sustanciación del proceso a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.

8. El día 5 de febrero de 2019, entraron en funciones los actuales miembros de la Corte Constitucional. 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.

9. El 8 de julio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados activos y pasivos, al Procurador General del Estado, así como a los terceros con interés en la causa; disponiendo a los jueces provinciales que dictaron la resolución impugnada, que en el término de cinco días presenten un informe sobre el contenido de la demanda.

II. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Decisión judicial impugnada

11. La decisión impugnada es la sentencia de 20 de febrero de 2017, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, dentro del juicio laboral No. 03333-2016-00202, que en lo principal ordenó al Ministerio de Educación pagar a su extrabajador, señor Víctor Manuel Verdugo González, USD $54.900 por concepto de compensación de retiro voluntario y una pensión jubilar patronal de USD $158,20 mensuales, más los intereses de ley.

IV.Alegaciones de las partes

Del Ministerio de Educación.

12. La entidad accionante afirma que se afectó el derecho al debido proceso en las garantías de que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; que sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento; ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente; y el derecho a la seguridad jurídica; establecidos en los artículos 76 números 1, 3 y 7 letra (k) y 82 de la Constitución, respectivamente. Se acusa también la inobservancia del artículo 226[2].

13. A decir del accionante: "*(...) la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de justicia del Cañar, en la sentencia recurrida no toma en cuenta, por tanto no aplica la disposición constitucional, al no hacer prevalecer el Debido Proceso garantizado en el artículo 76 de la Constitución de la República, puesto que al emitir el fallo no toma en consideración, que el accionante presentó su renuncia sin que previamente haya cumplido con el requisito previsto en el artículo 30 del Tercer Contrato Colectivo, que dice: "El empleador tramitará la jubilación cuando el trabajador lo solicite, a partir de la suscripción del presente contrato colectivo […]. En caso de que el trabajador se acoja a la jubilación del IESS, el Ministerio de Educación pagará el valor correspondiente a cinco salarios básicos unificados del trabajador privado […]. Este pago se cumplirá conforme la programación presupuestaria del ejercicio fiscal vigente […]", de manera que la desvinculación del accionante estaba en función a la disponibilidad presupuestaria anual, requisito que no cumplió el demandante al momento de presentar su renuncia, hecho que motivó a que el Ministerio de Educación, no disponga el pago de valor alguno, por no haberse planificado, programado y coordinado con el Ministerio de Finanzas, so pena de que se aplique lo dispuesto en el artículo 178 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (...)*".

14. Menciona además que: "*(...) los señores jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, inobservaron el artículo 82 de la Carta Magna (...) al inobservar las disposiciones previstas en el artículo 30 del Tercer Contrato Colectivo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 178 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Por tanto del análisis previo respecto del debido proceso realizado, los señores Jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar, no observaron todas las normas claras, previas, públicas que debieron ser aplicadas por los jueces enunciados y en este sentido se inobservó lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República*".

[2] Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

15. En el escrito con el cual se completó la demanda, la entidad accionante manifiesta que los jueces: "*(...) vulneraron el debido proceso previsto en el artículo 76, numeral 1 de la Constitución de la República (...) porque el Ministerio de Educación tiene que acreditar al Ministerio de Finanzas el derecho de desvinculación de los trabajadores con sus respectivas necesidades para el pago, es decir no es la sola voluntad del Ministro de Educación, pues se debe tener presente que es la administración de la cosa pública de allí la necesidad de recibir las peticiones, justificar, procesar, solicitar y recibir del responsable de los recursos y pagar*".

16. En cuanto a la pretensión, solicita que se declare la vulneración de los derechos enunciados, que se deje sin efecto la sentencia impugnada y se ordene la reparación integral.

De los jueces accionados.

17. Mediante auto de 8 de julio de 2021 se requirió formalmente un informe de descargo a los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, quienes no lo presentaron dentro del término concedido.

V. Análisis constitucional

18. Preliminarmente, sobre la acusada inobservancia del artículo 226 de la Constitución de la República, conforme a la jurisprudencia de esta Corte[3], se considera que las normas generales sobre las competencias y potestades de las instituciones estatales y de los servidores públicos, al no referirse a derechos específicos que puedan ser demandados en la Corte Constitucional a través de una acción extraordinaria de protección, no es pertinente hacer un examen al respecto.

19. Pese a estar enunciadas, en el libelo no consta un argumento concreto de cómo la sentencia impugnada vulneró las garantías del debido proceso de que sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento; y a ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente; establecidas en el artículo 76 números 3 y 7 letra (k) de la Constitución; por lo que esta Magistratura se abstiene de hacer un análisis al respecto[4].

20. En cuanto a la vulneración de la garantía del cumplimiento de las normas, la Constitución en su artículo 76 (1) prescribe: "*Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (...)*". Esta Corte ha señalado en su jurisprudencia: "*(...) que esta disposición establece el deber de todo funcionario público y operador de justicia de respetar las*

[3] Véase las sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador, No. 742-13-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 29; y No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 12.
[4] En ese sentido, conforme a lo señalado en la sentencia 1967-14-EP/20, pese a que esta Corte realizó un esfuerzo razonable, no encontró un fundamento claro sobre la vulneración de las garantías referidas en este párrafo.

normas y los derechos en un procedimiento administrativo o jurisdiccional establecido en la ley. Esta garantía no se viola por el mero hecho de aplicar una norma distinta a la alegada por una de las partes; como tampoco se viola necesariamente un derecho cuando el accionante se encuentra inconforme con una decisión judicial"[5].

21. En la especie, la entidad accionante argumenta que, en general, el debido proceso se vulneró al no considerarse por parte de los jueces que el pago de los beneficios que le asistían al actor del proceso originario al jubilarse estaba supeditado a una programación presupuestaria.

22. Así, el argumento no demuestra que los jueces de apelación hayan irrespetado las normas y procedimientos relacionados a la causa que estaban conociendo. Más bien, se colige la inconformidad de la entidad accionante con la decisión judicial impugnada, máxime cuando en ésta no se acogieron sus alegaciones respecto de la normativa aplicable; por lo que, se verifica que no se ha conculcado el número 1 del artículo 76 de la Constitución.

23. En ese mismo sentido, la entidad accionante acusa la vulneración del derecho a la seguridad jurídica[6] en función de que los jueces provinciales inobservaron en su fallo el artículo 30 del Tercer Contrato Colectivo y el artículo 178 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, normas que, al ser claras, previas y públicas debieron ser aplicadas en la decisión judicial impugnada.

24. Esta Magistratura ha expresado que: "*(...) dentro de una acción extraordinaria de protección una eventual inobservancia del ordenamiento jurídico debe tener trascendencia constitucional, es decir, debe traducirse en una vulneración de derechos constitucionales. Entonces, el determinar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica requiere de mucho más que una enunciación de normas, que, a criterio del accionante, debían ser observadas o aplicadas por los administradores de justicia*"[7].

25. De tal modo, dado que el argumento de la entidad accionante no ha evidenciado cómo la acusada inobservancia de ciertas normas jurídicas violentó derechos constitucionales, se descarta la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, pues a la Corte Constitucional, 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 la afectación de preceptos constitucionales[8].

[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias 1898-13-EP/19 y 2024-16-EP/21.
[6] Constitución de la República, Art. 82.- *El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*.
[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1335-16-EP/21.
[8] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1593-14-EP/20.

VI.Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta.

2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.14 12:18:46 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes (voto concurrente); en sesión ordinaria de miércoles 01 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1488-17-EP

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

I. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 1 de septiembre de 2021, aprobó la sentencia Nº. 1488-17-EP/21, misma que analizó la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Educación contra la sentencia de 20 de febrero de 2017, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, dentro del juicio laboral N°. 03333-2016-00202.

2. Coincido con la decisión contenida en la sentencia referida; sin embargo, presento el siguiente voto concurrente a fin de formular ciertas precisiones con respecto al análisis de fondo realizado en la sentencia.

II. Análisis

3. En las sentencias N°. 1967-14-EP/20 y 1681-14-EP/20, esta Corte Constitucional ha mencionado que "*la eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede implicar, sin más, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental*"[1].

4. En este sentido, pese a que en la demanda de acción extraordinaria de protección se mostró únicamente la inconformidad de la entidad accionante, es necesario que, tras un esfuerzo razonable, se examine si existió la violación de un derecho constitucional. Por lo que, una vez realizado este esfuerzo razonable, se formula el siguiente problema jurídico: ¿la sentencia de 20 de febrero de 2017, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del Ministerio de Educación?

5. El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**") establece que "(e)*l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*"[2].

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1681-14-EP/20 de 1 de julio de 2020, párr. 14.
[2] Siguiendo la misma línea, en la sentencia 2034-13-EP/19 la Corte Constitucional estableció que el fin de la seguridad jurídica es que: "*el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad*".

6. En la sentencia impugnada, en sus considerandos séptimo y octavo la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar aplicó el artículo 8 del Mandato Constituyente N°. 2, los artículos 30 y 34 del Tercer Contrato Colectivo de Trabajo y el artículo 216 del Código del Trabajo para ordenar a la demandada el pago de USD 54 900,00 como indemnización por concepto de retiro voluntario del actor y de USD 158, 20 como pago del monto de la jubilación patronal mensual.

7. Bajo estas consideraciones, se advierte que la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar aplicó normas previas, claras y públicas, por lo que no existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

III. Conclusión

8. Por las razones expuestas, coincido con la decisión de la mayoría en desestimar la demanda; no obstante, considero que se debió realizar un esfuerzo razonable para analizar la existencia de una violación de un derecho fundamental y no rechazar todos los cargos de la demanda de acción extraordinaria de protección.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.09.14 15:55:59 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 1488-17-EP, fue presentado en Secretaría General, el 08 de septiembre de 2021, mediante correo electrónico a las 16:01; 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. 1488-17-EP

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes

Con relación a la sentencia No. 1488-17-EP/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 la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y el derecho a la seguridad jurídica alegados por la entidad accionante.

1. En la sentencia se señala que la entidad accionante alegó como derechos vulnerados: **i.** el artículo 226 de la Constitución, **ii.** garantías del debido proceso de que sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento; y a ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente; establecidas en el artículo 76 números 3 y 7 letra (k) de la Constitución, **iii.** garantía de cumplimiento de normas; y, **iv.** derecho a la seguridad jurídica.

2. La sentencia concluye, respecto del artículo 226 de la Norma Suprema que "*(...) al no referirse a derechos específicos que puedan ser demandados (...) a través de una acción extraordinaria de protección, no es pertinente hacer un examen al respecto*." Sobre las garantías de juzgamiento por juez imparcial, competente y trámite propio, la jueza ponente señala que no se verifica argumento alguno de vulneraciones, razón por la cual "*(...) se abstiene de hacer un análisis al respecto*."

3. Al referirse a la garantía de cumplimiento de normas, la sentencia señala que "*el argumento no demuestra que los jueces hayan irrespetado normas (...). Más bien se colige la inconformidad de la entidad accionante (...); por lo que, se verifica que no se ha conculcado el número 1 del artículo 76 de la Constitución*." Discrepo del criterio de la jueza ponente, pues descarta la vulneración del derecho sin un análisis propio de la fase de sustanciación. Se limita a señalar que el argumento del accionante da cuenta, "*más bien*" de una inconformidad y no de un irrespeto a las normas, lo que se traduce en una verificación de admisión a la luz de lo señalado en el artículo 62, numerales 1 y 3, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

4. En la sentencia se debió verificar un efectivo cumplimiento de normas y derechos por parte de la autoridad requerida, como se lo ha hecho en repetidos criterios al analizar vulneraciones a este derecho.

5. Por último, al analizar las alegaciones respecto del derecho a la seguridad jurídica, la jueza ponente se refiere a la sentencia Nº 1593-14-EP/20 que señala que a la Corte Constitucional:

> "*(...) no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino* ***verificar si en efecto existió una***

> ***inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial***, *que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales*." Énfasis agregado

6. De conformidad con la jurisprudencia citada, lo pertinente era que se verifique si, efectivamente, las alegaciones del accionante implicaron o no la afectación de preceptos constitucionales por parte de la autoridad requerida. Sin embargo, erróneamente, se concluye que "*(...) dado que la entidad accionante no ha evidenciado cómo la acusada inobservancia de ciertas normas jurídicas violentó derechos, se descarta la vulneración del derecho a la seguridad jurídica*.".

7. En mi criterio, lo que hace la presente sentencia es concluir que no existió vulneración del derecho a la seguridad jurídica porque el accionante no brindó argumentos suficientes para considerar lo contrario. Dicho de otra manera, se descarta la vulneración de derechos por la falta de argumento lo cual se traduce en que la sentencia no analiza ninguno de los derechos enunciados por la entidad accionante.

8. Cabe recordar que la existencia de un argumento claro es un presupuesto de admisibilidad que, conforme a lo determinado por esta Corte en sentencia Nº 037-16-SEP-CC, no puede ser revisado una vez que se haya agotado esta fase. Este Órgano Constitucional ha establecido solamente tres excepciones a la regla jurisprudencial de preclusión procesal: **i.** que el acto impugnado no sea una sentencia o auto definitivo,[1] **ii.** que no se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación aplicable;[2] y, **iii.** falta de legitimación en la causa.[3].

9. De esta manera, para establecer una nueva excepción a la regla de preclusión procesal, en el evento de que todos los cargos de la demanda sean descartados por falta de argumento, la Corte debería, expresamente, señalar que se aparta de la regla establecida en la sentencia Nº 037-16-SEP-CC, lo que, en la sentencia no sucede.

10. Es necesario notar que, en el presente caso, los argumentos vertidos por la entidad accionante respecto de la seguridad jurídica no son del todo claros. Por esta razón, considero que la jueza ponente, conforme a lo determinado en la sentencia Nº 1967-14-EP/19, pudo realizar un esfuerzo razonable para analizar, según los estándares establecidos por esta Corte, la existencia o no de vulneraciones a este derecho y desestimar la acción por no existir tales violaciones.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.14 12:19:04 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

[1] Corte Constitucional, sentencia Nº 154-12-EP/20.
[2] Corte Constitucional, sentencia Nº 1944-12-EP/20.
[3] Corte Constitucional, sentencia Nº 838-16-EP/21.

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 1488-17-EP, fue presentado en Secretaría General, el 10 de septiembre de 2021, mediante correo electrónico a las 11:37; 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. 1488-17-EP

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 42-18-AN/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, 8 de septiembre de 2021.

CASO No. 42-18-AN

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

SENTENCIA No. 42-18-AN/21

Tema: En esta sentencia la Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento del cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8, por considerar que la norma ha sido cumplida por parte de la entonces Secretaría Nacional del Agua.

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. El 6 de julio de 2018, Cristóbal Alejandro González Lastre, Álvaro Efrén Garzón Lomas, Erwin Modesto Pizarro Mite, Paco Javier Veloz Vera, y Javier Enrique Pisco Vélez (en adelante, "los accionantes"), presentaron una acción por incumplimiento del cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8, por parte de la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE) que fue fusionada por absorción a la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), actual Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAAT).

2. En auto de 27 de marzo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la causa No. 42-18-AN.

3. Mediante auto de 17 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública.

4. El 22 de julio de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual comparecieron los accionantes y la entidad demandada.

5. Mediante auto de 29 de julio de 2021, con el fin de mejor resolver, la jueza sustanciadora ordenó al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la remisión del historial laboral de los accionantes.

6. En escrito de 12 de agosto de 2021, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cumplió con la orden contenida en el auto de 29 de julio de 2021.

2. Competencia

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

3. Texto de la norma cuyo cumplimiento se reclama

8. La norma presuntamente incumplida según los accionantes es el cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8. En su literalidad, esta norma prescribe lo siguiente:

> *Los trabajadores intermediados también serán asumidos de manera directa por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, siempre y cuando hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación de este mandato. Exclusivamente los obreros se incorporarán a los beneficios de la contratación colectiva a partir del segundo año de relación laboral directa, luego que sean revisados los excesos de la contratación colectiva.*

4. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. En su demanda, los accionantes señalan que laboraban en calidad de tercerizados para la compañía NEYSER S.A, prestataria de servicios de la entonces SENAGUA. A su juicio, una vez expedido el Mandato Constituyente No. 8, debían ser incorporados como trabajadores de la SENAGUA por tiempo indefinido. Manifiestan que realizaron todas las gestiones correspondientes a fin de lograr que la SENAGUA les incorpore como trabajadores de la institución, y que incluso cuentan con informes jurídicos favorables por parte del Ministerio del Trabajo. Así, los accionantes sostienen que la SENAGUA incumplió con la disposición contenida en el cuarto inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente No. 8.

10. Los accionantes, a su vez, hacen constar en su demanda que existen pronunciamientos vinculantes de la Procuraduría General del Estado que reiteran que los trabajadores contratados bajo el régimen de tercerización laboral deberán ser asumidos por la institución en la que laboran de manera directa. También se refieren en su demanda a la sentencia No. 002-10-SAN-CC de la Corte Constitucional, mediante la cual se aceptó una acción por incumplimiento similar.

11. Sobre la base de los argumentos expuestos, los accionantes solicitan que se acepte la acción por incumplimiento, se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y el incumplimiento del Mandato Constituyente No. 8 por parte de la SENAGUA.

12. En la audiencia de 22 de julio de 2021, los accionantes reiteraron los argumentos y las pretensiones esgrimidas en el texto de su acción y además indicaron que la CEDEGE los incorporó durante un año después de la emisión del Mandato 8 pero que cometió "*el error de incorporarlos como trabajadores ocasionales"*. Por lo cual, a criterio de los accionantes, la norma objeto de esta acción, ha sido cumplido de manera parcial.

4.2. Posición del MAAT

13. Mediante escrito presentado el 21 de julio de 2021, Jorge Isaac Viteri Reyes, coordinador general de asesoría jurídica del MAAT, sostuvo que

> *los accionantes no cumplen y tampoco están inmersos dentro de la condición establecida en la referida normativa constitucional, es decir, ninguno de ellos cumple con el requisito de haber prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación del Mandato Constitucional 8*.

14. El delegado de la entidad demandada señaló que los accionantes "*prestaron sus servicios lícitos y personales desde el 01 de abril hasta el 30 de abril de 2008, es decir, por el lapso de 30 días conforme se desprende de las Actas de Finiquito y Planillas de Aportes al IESS que adjunto*".

15. En la audiencia de 22 de julio de 2021, el representante del MAAT indicó que, de la revisión del expediente constitucional, no consta un contrato de trabajo con el cual se pueda determinar si en realidad los accionantes trabajaron para la compañía NEYSER S.A durante los 180 días establecidos por el Mandato 8.

16. Adicionalmente, el representante del MAAT mencionó que, de las actas de finiquito que agregó al expediente, se desprende que los accionantes laboraron bajo relación de dependencia desde el 1 de abril del 2008 hasta el 30 de abril del año 2008. Por lo anterior, a criterio del MAAT, no se cumple con la condición del Mandato 8.

5. Análisis Constitucional

17. Previo a realizar el correspondiente análisis constitucional, este Organismo verifica que los accionantes efectivamente cumplieron con el requisito del reclamo previo exigido en el artículo 54 de la LOGJCC, tomando en cuenta que el mismo fue

dirigido ante la entidad demandada, con el fin de que se cumpla la norma que se alega incumplida[1].

18. 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 derecho[2].

19. Si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer, la Corte Constitucional, debe analizar si la misma 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 determinables[3]; es expresa, si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos[4]; y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse[5].

20. Dado que en esta acción se alega el incumplimiento del cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8, esta Corte analizará si la norma señalada contiene una obligación hacer o no hacer y, en caso de que así sea, verificará si la obligación cumple las características requeridas. Una vez que se verifique que la norma jurídica cumple con lo señalado, de ser procedente, se determinará si la norma en cuestión fue incumplida.

21. En primer lugar, sobre la existencia de una obligación de hacer o no hacer, esta Corte observa que: (i) la norma tiene como sujeto obligado a las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus instituciones tienen participación accionaria

[1] Esta Corte verifica que a fojas 3 y 5 del expediente constitucional se encuentran los escritos presentados por los accionantes dirigidos al Secretario Nacional del Agua de fechas 11 de junio de 2017 y 14 de noviembre de 2017, respectivamente. En dichos escritos, los accionantes indican que no se habría realizado la vinculación directa, permanente e indefinida a CEDEGE, entonces SENAGUA (actual MAAT), y solicitan el cumplimiento de lo dispuesto en el Mandato Constituyente No. 8.
[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 38-12-AN/19 de 04 de diciembre de 2019, párr. 34.
[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 023-1 l-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.
[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 38.
[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 11-14-AN/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 37. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 8-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 52.

mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos[6]; (ii) el contenido de la obligación es la incorporación directa de los trabajadores intermediados a las instituciones mencionadas en el numeral anterior cuando estos hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación del Mandato; y (iii) la norma establece que los titulares del derecho son los trabajadores intermediados. En consecuencia, la norma alegada como incumplida contiene una obligación de hacer.

22. En segundo lugar, este Organismo verifica que la norma objeto de la presente acción es clara y expresa por cuanto sus elementos están determinados y está redactada en términos precisos y específicos, de manera que no da lugar a equívocos. Por otro lado, para determinar si la norma en cuestión es exigible, es oportuno verificar si la condición de que los trabajadores intermediados hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación del Mandato se encuentra cumplida.

23. De la revisión de los historiales laborales emitidos por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, esta Corte encuentra que los accionantes han prestado sus servicios según el detalle que se incluye a continuación:

Accionantes	**NEYSER S.A.**		**CEDEGE**	
	Inicio de funciones	**Fin de funciones**	**Inicio de funciones**	**Fin de funciones**
Cristóbal Alejandro González Lastre	abril 2007	abril 2008	mayo 2008	abril 2009
Álvaro Efrén Garzón Lomas	julio 2005	abril 2008	mayo 2008	abril 2009
Erwin Modesto Pizarro Mite	febrero 2006	abril 2008	mayo 2008	abril 2009
Paco Javier Veloz Vera	julio 2005	abril 2008	mayo 2008	abril 2009
Javier Enrique Pisco Vélez	julio 2005	abril 2008	mayo 2008	abril 2009

Elaboración: Corte Constitucional

[6] En este caso, el sujeto obligado es el CEDEGE. A fojas 21 del expediente constitucional consta un informe jurídico elaborado por el director de Asesoría Jurídica de CEDEGE en el que se reconoce que NEYSER S.A. era la empresa intermediadora de CEDEGE.

Accionantes	Instituto Nacional del Riego (INAR)		Dirección Regional INAR	
	Inicio de funciones	Fin de funciones	Inicio de funciones	Fin de funciones
Cristóbal Alejandro González Lastre	junio 2009	agosto 2009	septiembre 2009	diciembre 2010
Álvaro Efrén Garzón Lomas	junio 2009	agosto 2009	septiembre 2010	junio 2011
Erwin Modesto Pizarro Mite	junio 2009	agosto 2009	septiembre 2009	junio 2011
Paco Javier Veloz Vera	junio 2009	agosto 2009	septiembre 2009	diciembre 2009
Javier Enrique Pisco Vélez	Junio 2009	agosto 2009	septiembre 2009	junio 2011

Elaboración: Corte Constitucional

24. El Mandato Constituyente No. 8 fue suscrito el 30 de abril de 2008 y publicado en el Registro Oficial de 6 de mayo de 2008. Los accionantes prestaron sus servicios para la compañía NEYSER S.A., desde abril 2007 (Cristóbal Alejandro González Lastre), julio 2005 (Álvaro Efrén Garzón Lomas), febrero 2006 (Erwin Modesto Pizarro Mite), y julio 2005 (Paco Javier Veloz Vera y Javier Enrique Pisco Vélez). Es decir, los accionantes prestaron sus servicios para la empresa NEYSER S.A. por más de 180 días con anterioridad a la aprobación del Mandato. Por lo expuesto, la condición en cuestión se encuentra cumplida y, en consecuencia, la norma es exigible[7].

25. Por lo expuesto, la Corte evidencia que el cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8 contiene una obligación de hacer que es clara, expresa y exigible. En consecuencia, corresponde que la Corte analice si la obligación establecida en dicha disposición fue cumplida por parte del MAAT.

26. Los accionantes alegan que la norma ha sido parcialmente incumplida por cuanto debieron ser asumidos por el MAAT de manera permanente y no bajo contratos de servicios ocasionales.

27. De la revisión de la norma alegada como incumplida, se tiene que esta ordena que los trabajadores intermediados, como es el caso de los accionantes, sean asumidos por las instituciones públicas cuando hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación del Mandato. Además, conforme se desprende de los historiales laborales de los accionantes, estos prestaron sus servicios para

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 8-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 52.

CEDEGE desde mayo del 2008 hasta abril del 2009. En consecuencia, CEDEGE dio cumplimiento a lo establecido en el cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8 pues sí asumió a los accionantes.

28. Por lo expuesto, si bien la finalidad de la norma bajo análisis es la eliminación de la precarización laboral, así como de toda forma de contratación que menoscabe los derechos laborales, no se desprende que la norma alegada como incumplida establezca un tiempo por el cual los trabajadores intermediados deban ser asumidos[8]. Además, se evidencia que los accionantes presentan argumentos relativos a la forma de aplicación de la norma, es decir, a su discrepancia con el tiempo por el cual debieron ser asumidos por el CEDEGE, mas no al incumplimiento de la norma.

29. La acción por incumplimiento tiene como fin garantizar el cumplimiento de normas, mas no solventar una discrepancia en cuanto a la forma de aplicación de la norma.[9] Esta Corte ya ha establecido que la naturaleza de la acción por incumplimiento está orientada a verificar si el legitimado pasivo ha cumplido con una norma que contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.[10] En ese sentido, por regla general, dirimir la forma de aplicación de una norma, no es objeto de la presente acción.

30. Cabe señalar que los accionantes citan como fundamento de su acción la sentencia No. 002-10-SAN-CC[11] en la cual se aceptó la acción por incumplimiento presentada respecto del Mandato Constituyente No. 8 en los siguientes términos:

> *La disposición demandada tiene por objeto la eliminación de todo sistema de precarización laboral, en defensa de los derechos que le asisten al trabajador, es decir, erradicar toda forma de contratación que conlleve menoscabo de los derechos laborales; es decir, la Empresa obligada debió incorporar a su nómina de trabajadores a todos aquellos que se encontraban prestando sus servicios bajo la modalidad de contrato por horas y que hubieren cumplido las exigencias establecidas en la norma aludida, brindando protección inmediata a los trabajadores en la relación laboral. Por el contrario, la empresa, lejos de cumplir el deber primordial contenido en el Mandato*

[8] Si bien no es parte del objeto de esta acción, la Corte no puede dejar de observar que incluso la disposición transitoria segunda del Reglamento del Mandato Constituyente No. 8 publicado en el registro oficial de 5 de junio de 2008, establece que: *[...] Los trabajadores asumidos gozarán de un año mínimo de garantía de estabilidad, en los términos contemplados en los incisos primero y segundo de esta disposición transitoria.*

[9] Corte Constitucional, sentencia No. 003-14-SAN-CC de 15 de julio de 2014. Casos acumulados Nos. 0013-10-AN, 0014-10-AN, 0037-10-AN, 0040-10-AN, 0053-10-AN, 0067-10-AN, 0011-11-AN y 0031-11-AN; sentencia No. 007-15-SAN-CC de 28 de julio de 2015. Caso No. 022-14-AN; sentencia No. 001-16-SAN-CC de 04 de abril de 2016. Caso No. 0029-12-AN.

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

[11] Similar criterio ha sido reiterado por la Corte mediante sentencia No. 001-12-SAN-CC de 3 de abril de 2012.

> *Constituyente N.° 8, haciendo mal uso de la normativa laboral vigente (artículo 11 del Código del Trabajo) vinculó a los trabajadores en forma eventual, y posteriormente con contratos sucesivos a plazo fijo por un año, evadiendo el reconocimiento y cumplimiento de los derechos de los trabajadores*.

31. En dicha sentencia, la Corte Constitucional aceptó una acción por incumplimiento, al considerar que, en cumplimiento del Mandato Constituyente No. 8, la entidad accionada incumplió "*el deber primordial contenido en el Mandato Constituyente N.° 8*", es decir, haciendo una interpretación de la obligación contenida en la norma del Mandato Constituyente 8. Con base en este fundamento, la Corte Constitucional estimó que la entidad accionada debió concederles estabilidad a los trabajadores intermediados y no vincularlos de forma eventual, a través de contratos sucesivos a plazo fijo por un año, "*haciendo mal uso de la normativa laboral vigente*". Al respecto, como se ha insistido a lo largo de este proyecto, la Corte ha sido enfática en señalar que

> *[l]a acción por incumplimiento tiene como fin garantizar el cumplimiento de normas, mas no solventar una discrepancia en cuanto a la forma de aplicación de la norma. Esta Corte ya ha establecido que la naturaleza de la acción por incumplimiento está orientada a verificar si el legitimado pasivo ha cumplido con una norma que contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. En ese sentido, dirimir la forma de aplicación de una norma, no es objeto de la presente acción*[12].

32. De ahí que, si bien este Organismo reconoce que el objetivo del Mandato Constituyente No. 8 es la eliminación de la precarización laboral, discrepa del criterio establecido en la sentencia No. 002-10-SAN-CC, y, conforme el artículo 2 numeral 3 de la LOGJCC, se aparta del mismo por cuanto a esta Corte no le corresponde, a través de la presente acción, determinar si las entidades han hecho "buen uso" o "mal uso" de la normativa laboral vigente. Las cuestiones relativas a una indebida aplicación de las normas no pueden confundirse con el incumplimiento de las normas. Es plausible que un contrato de servicios ocasionales no sea la manera más garantista de dar cumplimiento a la finalidad de la norma del Mandato Constituyente 8. No obstante, si de la norma cuyo incumplimiento se alega no se desprende un tiempo específico por el cual los trabajadores intermediarios debían ser asumidos, mal podría esta Corte declarar el incumplimiento de esa norma interpretándola en el sentido de que debieron ser asumidos de manera permanente y no bajo contratos de servicios ocasionales.

33. La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico, mas no dirimir la manera en que la norma debe interpretarse o aplicarse. En otras palabras, si las partes acuerdan que la norma sí ha sido aplicada al caso concreto, pero discrepan en la forma en que debía interpretarse o aplicarse la misma, no procede que esa diferencia de criterios de interpretación o aplicación sea resuelta a través de una acción por incumplimiento[13]. Toda vez que

[12] Corte Constitucional, sentencia No. 37-13-AN/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 49.
[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-13-AN/ 19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 50.

no procede que esta Corte, a través de la acción por incumplimiento, determine la forma en que la entidad accionada debió aplicar la norma, corresponde desestimar la acción.

34. A pesar de la desestimación de esta acción, se deja a salvo los derechos de los accionantes a reclamar sus pretensiones ante las vías judiciales pertinentes.

6. Consideraciones adicionales

35. La Corte no puede dejar de observar que, en la audiencia de 22 de julio de 2021, el abogado del MAAT afirmó que no existe un contrato de trabajo que permita determinar si los accionantes prestaron sus servicios para la compañía NEYSER S.A., y que, debido a que los accionantes sólo prestaron sus servicios para dicha compañía desde el 01 de abril hasta el 30 de abril de 2008, es decir, por el lapso de 30 días, no cumplen con la condición establecida en la norma objeto de esta acción.

36. La Corte llama la atención a la representación legal del MAAT por cuanto un empleador no puede trasladar la carga de presentar el contrato de trabajo a los accionantes; ignorando las aportaciones al IESS que demuestran que los accionantes sí prestaron sus servicios por más de 180 días previos a la aprobación del Mandato Constituyente No. 8.

37. Lo anterior no sólo demuestra deslealtad procesal sino una débil coordinación interinstitucional en cuanto, incluso si el MAAT no mantenía los contratos de los accionantes en sus registros, pudo haber solicitado al IESS el historial laboral de los trabajadores, con el fin de ejercer la representación legal de la institución de manera fiel.

7. Decisión

38. 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. **Desestimar** la acción por incumplimiento No. 42-18-AN

39. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.23 09:40:40 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 42-18-AN

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó por mayoría, en sesión del Pleno del día miércoles 08 de septiembre de 2021, la sentencia correspondiente al caso No. 42-18-AN, en la que se desestimó la acción por incumplimiento presentada por Cristóbal Alejandro González Lastre, Álvaro Efrén Garzón Lomas, Erwin Modesto Pizarro Mite, Paco Javier Veloz Vera, y Javier Enrique Pisco Vélez (en adelante los accionantes), del cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8.

2. En la sentencia de mayoría se consideró que la norma fue cumplida por parte de la entonces Secretaría Nacional del Agua. En atención a que mi criterio no coincide con la sentencia de mayoría con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC"), formulo respetuosamente mi voto salvado en los siguientes términos:

II. Análisis

3. Los accionante sostienen que al haber laborado en calidad de tercerizados para la compañía NEYSER S.A, prestataria de servicios de la entonces CEDEGE, que después se pasó a llamar INAR, luego SENAGUA, hoy Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, una vez vigente el Mandato Constituyente No. 8, y en conformidad con el cuarto inciso de la disposición transitoria primera del referido Mandato, debían ser incorporados como trabajadores de la entonces SENAGUA de manera permanente y no bajo contratos de servicios ocasionales.

4. Los accionantes refieren que existen pronunciamientos vinculantes del Ministerio del Trabajo, de la Procuraduría General del Estado y de la Corte Constitucional (sentencia No. 002-10-SAN-CC) que reiteran que los trabajadores contratados bajo el régimen de tercerización laboral debían ser asumidos por la institución en la que laboran de manera directa y en forma permanente.

5. Por su parte el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica señaló que los accionantes no cumplían con el requisito establecido en el Mandato Constituyente 8, de haber prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación de dicho Mandato.

6. En la sentencia de la cual se formula este voto salvado, la Corte Constitucional señala que CEDEGE dio cumplimiento a lo establecido en la norma cuyo incumplimiento se reclama, pues si asumió a los accionantes:

> De la revisión de la norma alegada como incumplida, se tiene que esta ordena que los trabajadores intermediados, como es el caso de los accionantes, sean asumidos por las instituciones públicas cuando hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación del Mandato. Además, conforme se desprende de los historiales laborales de los accionantes, estos prestaron sus servicios para CEDEGE desde mayo del 2008 hasta abril del 2009.

7. Además considera que, *"...no se desprende que la norma alegada como incumplida establezca un tiempo por el cual los trabajadores intermediados deban ser asumidos...(y) se evidencia que los accionantes presentan argumentos relativos a la forma de aplicación de la norma, es decir, a su discrepancia con el tiempo por el cual debieron ser asumidos por el CEDEGE, mas no al incumplimiento de la norma"*. Para concluir que, *"...por regla general, dirimir la forma de aplicación de una norma, no es objeto de la presente acción"*.

8. En relación con la sentencia No. 002-10-SAN-CC[1] en la cual la Corte Constitucional aceptó la acción por incumplimiento presentada, respecto del Mandato Constituyente No. 8 la sentencia de mayoría sostiene:

> …si bien este Organismo reconoce que el objetivo del Mandato Constituyente No. 8 es la eliminación de la precarización laboral, discrepa del criterio establecido en la sentencia No. 002-10-SAN-CC, y, conforme el artículo 2 numeral 3 de la LOGJCC, se aparta del mismo por cuanto a esta Corte no le corresponde, a través de la presente acción, determinar si las entidades han hecho "buen uso" o "mal uso" de la normativa laboral vigente… si de la norma cuyo incumplimiento se alega no se desprende un tiempo específico por el cual los trabajadores intermediarios debían ser asumidos, mal podría esta Corte declarar el incumplimiento de esa norma interpretándola en el sentido de que debieron ser asumidos de manera permanente y no bajo contratos de servicios ocasionales.

9. A mi criterio, existiría un incumplimiento de la norma demandada, lo cual paso a analizar a continuación.

Sobre la obligación clara, expresa y exigible en la acción por incumplimiento

10. A efectos comparativos hago notorio que esta Corte en la sentencia No. 15-20-AN/20, en el que determinó que el Ministerio de Economía y Finanzas incumplió los artículos 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) por existir

[1] Similar criterio ha sido reiterado por la Corte mediante sentencia No. 001-12-SAN-CC de 3 de abril de 2012.

asignaciones pendientes de pago a favor de las Universidades privadas que reciben rentas estatales, consideró las particularidades del caso en concreto y realizó un análisis adicional, al sólo contenido de la norma:

> En la audiencia pública, fueron materia de debate los plazos en los que deben hacerse las transferencias. La defensa de las accionantes indicó que las acreditaciones son de carácter mensual, no obstante, el Ministerio replicó que el pago mensual no es una obligación legal, pero sí una práctica usual. Al respecto, este Organismo considera que la periodicidad de tales asignaciones tiene relación directa con la finalidad de estas; es decir, con el objetivo del financiamiento de becas para estudiantes de escasos recursos económicos. Por lo tanto, a fin de cumplir con los principios de oportunidad y eficiencia que permitan la atención adecuada a los destinatarios finales (los estudiantes de escasos recursos); estas asignaciones deben realizarse en el momento óptimo para devengar los costos de estudios de los becarios y evitar cualquier obstáculo para la satisfacción del derecho a la educación de aquellos

11. Con base en lo expuesto, la Corte ordenó a las entidades que entreguen un cronograma de pagos, dentro de varios parámetros relacionados a que el pago se lleve a cabo en un tiempo razonable para los accionantes y los accionados. Es decir en este caso en el marco del examen de la obligación cuyo cumplimiento se demandaba, realizó además un examen respecto a la finalidad de las asignaciones y el objetivo del financiamiento de becas para estudiantes de escasos recursos, a fin de verificar y hacer posible su cumplimiento.

12. Asimismo, en la sentencia No. 15-14-IN/21, en donde la Corte aceptó parcialmente la acción de incumplimiento del artículo 1 de la Resolución No. 880 del ex Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al analizar la exigibilidad del referido artículo 1 sostuvo:

> Por último, para analizar la exigibilidad del artículo 1 de la Resolución No. 880, en lo relativo a la obligación de jubilación patronal, debe partirse advirtiendo que la disposición jurídica demandada, contiene una remisión normativa; toda vez que, para la comprensión del contenido, alcance y presupuestos de derecho de "jubilación patronal" hace falta comparecer ante una norma jurídica distinta, como lo es el Código de Trabajo. Por tanto, si bien prima facie la norma demandada es exigible ya que no se encuentra sujeta a condiciones que estén pendientes de verificarse en el plano fáctico; aquellos sujetos pasivos que quieran reclamar su contenido deberán cumplir también con los requisitos particulares que el Código de Trabajo determina para la exigibilidad de dicho derecho, tal como se verá más adelante.

13. Es decir a pesar de que la norma cuyo incumplimiento se demandaba contenía una remisión normativa (Código del Trabajo) se aceptó la acción por incumplimiento recordando que en la sentencia No. 37-13-AN/19 se determinó que el contenido del derecho era "fácilmente determinable" por cuanto *"(i) su contenido es evidente, y se*

encuentra desarrollado de forma explícita en un cuerpo legal; y, (ii) no requiere de interpretaciones extensivas".

Sobre el cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8, cuyo cumplimiento se reclama

14. La disposición se detalla a continuación:

> Los trabajadores intermediados también serán asumidos de manera directa por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, siempre y cuando hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación de este mandato. Exclusivamente los obreros se incorporarán a los beneficios de la contratación colectiva a partir del segundo año de relación laboral directa, luego que sean revisados los excesos de la contratación colectiva.

15. La norma transcrita manda a que los trabajadores intermediados (empleados y obreros) que prestaron sus servicios bajo el régimen de tercerización laboral por más de 180 días con anterioridad a la aprobación del Mandato, sean asumidos de manera directa por las instituciones públicas a las que prestaron sus servicios. Para la sentencia de mayoría, de la cual formulo el voto salvado, no se desprende que la norma alegada como incumplida establezca un tiempo por el cual los trabajadores intermediados deban ser asumidos, por lo que CEDEGE al asumir de manera directa a los accionantes con un contrato ocasional de duración de 1 año, dio cumplimiento a dicha norma.

16. Este criterio llevado a un extremo podría implicar que entidades obligadas a asumir directamente a los trabajadores intermediados, puedan dar por cumplido esta obligación con un contrato cuya duración sea, por ejemplo, de 3 meses. Por lo cual, tal como lo ha hecho esta Corte en ocasiones anteriores, según lo analizado previamente, se debe examinar lógicamente si el tiempo por el cual los trabajadores intermediados deban ser asumidos es "facilmente determinable".

17. Esta determinación debe darse, conforme a la Corte, por un contenido explícito, en este caso del propio mandato ocho, y sin recurrir a una interpretación extensiva. Para el efecto, considero pertinente remitirme a los considerandos de la norma cuyo incumplimiento se demanda, por ser su base normativa y *ratio legis*, para analizar la obligación demandada.

> Que, la legislación del trabajo y su aplicación se sustentan en los principios del derecho social y, por lo mismo, **debe asegurar al trabajador una relación jurídica laboral directa que implique estabilidad** y remuneraciones justas; (considerando cuarto)
>
> Que, la tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral generalizada y la contratación por horas, constituyen modalidades de relación laboral que

> vulneran los derechos del trabajador y **los principios de estabilidad**, de pago de remuneraciones justas, de organización sindical y contratación colectiva; (considerando quinto)
>
> Que, es imperativo suprimir y prohibir estas formas extrañas y precarias de trabajo, para promover y recuperar los derechos laborales; (considerando diez)

18. De los considerandos de la propia norma cuyo incumplimiento se alega, existe una *ratio legis* expresa y un contenido explícito en el propio mandato de lo cual se desprende claramente que los trabajadores intermediados deben ser asumidos permanentemente. Además, el considerando 10 así como el art. 1 del Mandato Constituyente No. 8 prescribe la eliminación y prohibición de la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo y dispone que la relación laboral sea directa y bilateral entre trabajador y empleador.

19. Con fundamento en lo expuesto, y como lo reconoce el propio fallo de mayoría en el párrafo 28, se desprende claramente del propio mandato que la finalidad de la norma cuyo cumplimiento se demandó es terminar con cualquier forma de precarización laboral; por lo que si al aplicar la norma, esta claramente no cumple ese fin, no puede decirse que se cumplió la norma.

20. En esa línea, la Corte Constitucional en la sentencia No. 002-10-SAN-CC, caso No. 005-09-AN, de la cual se aparta la sentencia de mayoría, pero además en la sentencia No. 001-12-SAN-CC, caso No. 0068-10-AN y sentencia No. 004-14-SAN-CC, caso No. 0071-10-AN, consideró los objetivos del Mandato 8 así como sus considerandos para aceptar las acciones por incumplimiento presentadas:

> Uno de los objetivos de la Asamblea Constituyente de Montecristi al expedir el Mandato Constituyente No. 8, fue el de eliminar y prohibir la tercerización, intermediación laboral, contratación laboral por horas y cualquier otra forma de precarización de las relaciones de trabajo, erradicando la injusticia laboral y en general toda clase de discriminación y abuso en los referidos sistemas precarios, asegurando al trabajador una relación jurídica laboral directa que implique estabilidad y remuneraciones justas, tal como se señala dentro de los considerandos al Mandato referido.

21. En ese sentido, la Corte Constitucional en la sentencia No. 004-14-SAN-CC, caso No. 0071-10-AN, en relación a la obligación clara, expresa y exigible prevista en la disposición transitoria primera del Mandato, ahora demandada su cumplimiento, consideró que los trabajadores venían prestando sus servicios por varios años, sin embargo fueron incorporados como servidores municipales bajo un contrato de servicios ocasionales por un tiempo inicial de un año y posteriormente de 8 meses más. Por lo que sostuvo que, este hecho ponía en entredicho el fin principal del Mandato Constituyente No. 8, que era:

> …poner un fin a las tradicionales prácticas de precarización de las relaciones de trabajo, toda vez que el contrato ocasional responde a la atención de necesidades emergentes o

extraordinarias, de ahí que no puede entendérselo como una actividad permanente que otorgue estabilidad. Por lo tanto, es evidente que se produjo una arbitrariedad por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en la utilización de este tipo de contrato por servicios ocasionales cuando en la realidad se trataba de una actividad permanente, circunstancia por la cual estamos ante un incumplimiento de la obligación prevista en la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.° 8 que busca erradicar la injusticia laboral y en general toda clase de discriminación y abuso en los referidos sistemas precarios, asegurando al trabajador una relación jurídica laboral directa con el sector privado o público según corresponda y que adicionalmente, dicha relación directa implique una estabilidad.[2]

22. La Corte concluyó que, la disposición transitoria primera y en general las normas contenidas en el Mandato Constituyente No. 8 otorgaban a los trabajadores intermediados una estabilidad laboral al incorporar a aquellos de manera directa con las instituciones públicas, *"…estabilidad que no se la alcanza a través de contratos ocasionales o de plazo fijo, dada su naturaleza y temporalidad"*.

23. En el caso concreto, según los historiales laborales emitidos por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se demuestra que desde el año 2005 (accionantes Álvaro Garzón, Paco Veloz y Javier Pisco); 2006 (accionante Erwin Pizarro); y, 2007 (accionante Cristóbal González) los accionantes prestaron sus servicios a la compañía NEYSER S.A, prestataria de servicios de la entonces CEDEGE. Luego con la entrada en vigencia del Mandato No. 8, estos prestaron sus servicios directamente a CEDEGE, desde mayo del 2008 hasta abril del 2009. Posteriormente, laboraron para el Instituto Nacional del Riego (INAR), anterior CEDEGE, desde junio 2009 a agosto 2009 y luego para la Dirección Regional INAR desde septiembre 2009 a junio 2011, excepto el accionante Paco Veloz, hasta diciembre 2009.

24. De lo expuesto se evidencia que la entonces SENAGUA, les otorgó una serie de contratos temporales sucesivos, en lugar de otorgarles estabilidad laboral, cuando como fue analizado, los accionantes cumplieron con lo establecido en la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente No. 8, esto es, ser trabajadores intermediados que prestaron sus servicios para la institución pública, por más de 180 días con anterioridad a la aprobación de este Mandato.

25. Adicional a ello, debía tenerse en cuenta los objetivos y considerandos de dicho Mandato, es decir, asegurar al trabajador una relación jurídica laboral directa que implique estabilidad; así como considerar que el trabajo de los accionantes se

[2] Al respecto y en la misma línea, en las sentencias No. 001-12-SAN-CC, CASO No. 0068-10-AN y sentencia No. 002-10-SAN-CC, caso N.° 005-09-AN la Corte tuvo en cuenta que luego de la expedición del Mandato Constituyente N.° 8, los accionante ingresaron a las empresas usuarias contratados por un tiempo determinado, cuando en la realidad realizaban labores permanentes, esto considerando el tiempo de duración de las relaciones laborales mantenidas, por lo que a través de contratos temporales no se daba cumplimento a las normas contenidas en el mandato, sino más bien las burlaban, al disfrazar la relación laboral permanente como eventual.

caracterizaba por labores permanentes y no ocasionales, pues la gran mayoría de ellos prestó sus servicios para la entidad pública por 6 años.

26. En esa línea, tanto en los casos de las sentencias analizadas, como en el presente caso, se utilizó la sucesiva renovación del contrato de servicios ocasionales, evidenciando una práctica común de la administración pública, que vulneraba los derechos de los trabajadores, pero además era contraria a la naturaleza del contrato ocasional, pues este contrato sirve para satisfacer necesidades institucionales específicas y no permanentes de la empresa o entidad contratante.

27. Esto es, en lugar de reconocer, para aquellos funcionarios que venían trabajando bajo la figura de tercerización laboral su derecho a la estabilidad y permanencia,[3] sin que sea aplicable a este caso excepcional el régimen de concurso de méritos y oposición, que es general para la administración pública, se prefirió desnaturalizar al contrato ocasional y nuevamente precarizar la relación laboral de los accionantes, encubriendo una relación laboral permanente por una temporal.[4] En suma, se incumplió con la obligación establecida en el cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8.

III. Decisión

Consecuentemente, no siendo necesario realizar otras consideraciones en derecho, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, resuelvo:

1. **Aceptar** la acción por incumplimiento propuesta por los accionantes y en consecuencia, declarar el incumplimiento de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente No. 8

2. **Disponer** al representante legal del actual Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica de cumplimiento con lo establecido en el Mandato

[3] En el caso de los trabajadores tercerizados, el considerando quinto del Mandato 8 establece que estos trabajadores fueron objeto de una precarización laboral y vulneración de sus derechos laborales y de los principios de estabilidad, y de pago de remuneraciones justas. En el considerando 8 del referido Mandato se advierte: "Que, muchas empresas intermediarias, tercerizadoras y otras que actúan al margen de la ley, en complicidad con ciertas empresas usuarias, han vulnerado sistemáticamente los derechos de los trabajadores, pagándoles remuneraciones y prestaciones sociales inferiores a las que por ley estaban obligados e incluso han deshumanizado el trabajo, convirtiendo a la fuerza del trabajo en simple mercancía;".

[4] Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia No. 296-15-SEP-CC, caso No. 1386-10-EP dijo, "La renovación sucesiva de estos contratos o la contratación de distintas personas cada dos años para que cumplan tareas regulares al giro institucional de las entidades, evidencia que la labor que se cumple no es de tipo ocasional sino que es de carácter permanente, por lo que al suscribir contratos de tipo ocasional se estaría precarizando intencionalmente la situación de los servidores contratados bajo esta figura y se estaría impidiendo la consolidación de la estabilidad laboral de estas personas, afectando además a los procesos de fortalecimiento institucional de las entidades públicas, los cuales constituyen un objetivo primordial e inherente a la administración pública moderna".

Constituyente No. 8; para lo cual se informará a esta Corte sobre la ejecución de la presente sentencia.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

AGUSTIN MODESTO GRIJALVA JIMENEZ
Firmado digitalmente por AGUSTIN MODESTO GRIJALVA JIMENEZ
Fecha: 2021.09.24 22:36:14 -05'00'

Dr. Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 42-18-AN, fue presentado en Secretaría General, el 21 de septiembre de 2021, mediante correo electrónico a las 18:59; 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

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0042-18-AN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia y el voto salvado conjunto que anteceden fueron suscritos el día jueves veintitrés y viernes veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno respectivamente; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

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

Quito, 8 de septiembre de 2021.

CASO No. 60-18-IS

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

SENTENCIA No. 60-18-IS/21

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por Verónica Ibelia Hidalgo Narváez respecto de la sentencia dictada el 3 de abril del 2018 por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, dentro de una acción de protección en la cual se ordenó la contratación de la accionante para el puesto de agente civil de tránsito.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1 Antecedentes procesales

1. El 13 de marzo de 2018, Verónica Ibelia Hidalgo Narváez (en adelante, la "**accionante**") presentó una acción de protección en contra del alcalde y del procurador síndico del Distrito Metropolitano de Quito, del director general de la Agencia Metropolitana de Tránsito ("**AMT**") y del procurador general del Estado. La acción fue presentada en razón de la presunta vulneración por parte de la AMT a los derechos al trabajo, a la seguridad jurídica, a la igualdad y al debido proceso, dentro del concurso de méritos y oposición para acceder al cargo de agente civil de tránsito[1]. La causa se signó con el No. 17250-2018-00020 y su conocimiento correspondió al Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

2. El 23 de marzo de 2018, en el marco de la audiencia pública, el Tribunal de Garantías Penales aceptó la acción de protección, declaró vulnerados los derechos alegados y, por haber sido la accionante ganadora del concurso de méritos y oposición, ordenó como medidas de reparación que "*la primera vacante o creación que se produzca en la AMT para el cargo de Agente Civil de Tránsito, en este año, debe ser llenado con la persona accionante, debiendo comunicar al Tribunal el momento en que se haya dado cumplimiento con lo que se ha dispuesto*". La sentencia escrita fue notificada a las partes el 3 de abril de 2018.

[1] En la demanda, Verónica Ibelia Hidalgo Narváez manifestó que participó en un concurso de méritos y oposición en el que obtuvo un puntaje que le hacía merecedora de ser elegida para el cargo de agente civil de tránsito. Señala que sus derechos constitucionales se han vulnerado en razón de que la AMT no tomó en cuenta ciertos documentos presentados con el fin de dejarla fuera del proceso.

3. Inconformes con dicha decisión, el 17 de abril de 2018, Marco Antonio Proaño Durán y Julio Henry Puga Mata, en representación del Municipio Metropolitano de Quito ("**Municipio**") y la AMT, respectivamente, presentaron recurso de apelación. En sentencia de 5 de julio de 2018, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió "*rechazar el recurso de apelación interpuesto por los legitimados pasivos y confirma en todos sus términos la sentencia del Tribunal Inferior*".

4. El 20 de julio de 2018, la accionante presentó una acción de incumplimiento de la sentencia notificada el 3 de abril del 2018 dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, cuyo pronunciamiento fue ratificado mediante sentencia de 5 de julio de 2018 de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del proceso No. 17250-2018-00020.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 27 de julio de 2018, los jueces que conformaron el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, presentaron ante esta Corte un informe sobre el incumplimiento de las sentencias, de conformidad con lo que establece el numeral 2 del artículo 164 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"). En este escrito, solicitaron que se oficie (i) a la AMT y al alcalde metropolitano de Quito a fin de que cumplan la sentencia; y, (ii) a la Defensoría del Pueblo para que dé seguimiento de su cumplimiento.

6. Posteriormente, el 31 de julio de 2018, el coordinador de patrocinio de asesoría legal de la AMT presentó un informe señalando que se ha cumplido lo dispuesto en sentencia de 3 de abril de 2018 y, en consecuencia, solicitó que se "*inadmita"* la acción presentada por la accionante.

7. En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 9 de julio de 2019, correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante auto de 13 de agosto de 2021 y concedió a la AMT, al Municipio y a la Defensoría del Pueblo el término de cinco días a fin de que informen sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de 3 de abril de 2018.

8. El 20 de agosto de 2021, Juan Manuel Aguirre Gómez, en representación de la AMT; Cinthya Araceli Hervás Novoa, en su calidad de subprocuradora metropolitana del Municipio; y, Daniela Alcántara Michelena, delegada de la Defensoría del Pueblo, presentaron ante esta Corte los respectivos informes de descargo.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con lo previsto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución y 163 y siguientes de la LOGJCC.

3. Fundamentos de las partes

3.1 Fundamentos de la acción y pretensión

10. En su demanda, la accionante alega el incumplimiento de la sentencia emitida el 3 de abril de 2018 por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, cuya decisión fue confirmada mediante sentencia de 5 de julio de 2018 dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. En estas decisiones, se ordenó que el primer puesto disponible en la AMT para el cargo de agente civil de tránsito en el año 2018 sea ocupado por la accionante.

11. Manifiesta la accionante que la AMT y el Municipio no han cumplido con lo dispuesto en la sentencia de 3 de abril de 2018, a pesar de que la Defensoría del Pueblo ha realizado el seguimiento correspondiente para que se cumpla la decisión. A criterio de la accionante:

> *[I]ncluso con fecha 09 de julio envié atento oficio a la Sra. Gioconda Benavides, Funcionaria de la Defensoría del Pueblo para que designe un nuevo Agente Defensorial, el mismo que ya está designado. Posteriormente, envié al señor Defensor del Pueblo una misiva para que conmine a la Agencia Metropolitana de Tránsito (AMT) para que cumplan con la Sentencias. Lamentablemente hasta el día de hoy no han cumplido con las mismas. 4.4.- Con el fin que se de* [sic] *cumplimiento con la Sentencia asistí por varias ocasiones a Talento Humano, Asesoría Jurídica y demás de la AMT, pero sus respuestas son siempre evasivas, en tal virtud, no quieren cumplir con las Sentencias, no quieren devolverme mi trabajo que lo gané con esfuerzo y sacrificio y de forma acrisolada.*

12. Por lo expuesto, la accionante solicita que la AMT la incorpore de inmediato al lugar de trabajo que le corresponde por ser la "*GANADORA DEL CONCURSO DE AGENTES CIVILES DE TRÁNSITO, DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO* y, adicionalmente que se le paguen los "*haberes y remuneraciones a los cuales tengo derecho en calidad de GANADORA DEL CONCURSO DE AGENTES CIVILES DE TRANSITO, DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, desde cuando salió la Sentencia de Primera Instancia; esto es, desde el martes 3 de abril del 2018, las 14h37*".

3.2. Fundamentos de la judicatura de origen

13. En el informe presentado el 27 de julio de 2018, los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, solicitaron que, para la ejecución de la decisión de 3 de julio de 2018, se oficie (i) a la AMT y al alcalde metropolitano de Quito a fin de que cumplan la sentencia; y, (ii) a la Defensoría del Pueblo para que se encargue de dar seguimiento a su cumplimiento.

3.3. Fundamentos de la AMT

14. El 31 de julio de 2018, la AMT presentó un informe, suscrito por Pablo David Moncayo, coordinador de patrocinio de asesoría legal. Mediante este documento, la AMT puso en conocimiento de esta Corte que:

> *El día 03 de julio de 2018, una vez que la señora PROAÑO CHIRIBOGA JOSELYN VIVIANA, ha presentado su renuncia voluntaria al puesto de AGENTE CIVIL DE TRÁNSITO (Servidor Municipal 7) y dando cumplimiento a la referida resolución, la Institución cuenta con la* ***PARTIDA PRESUPUESTARIA NO. 6807****, la cual está destinada para que la señora VERÓNICA IBELIA HIDALGO NARVÁEZ a fin de que se reintegre a la Agencia Metropolitana de Tránsito*.

15. Adicionalmente, en este informe se señala que "*el 26 de julio de 2018, se suscribió de manera administrativa un Acta en la cual se detallan los requisitos documentales para el ingreso de la Accionante a la Institución, por lo cual se ha dado fiel cumplimiento a lo ordenado por su Autoridad por parte de la Agencia Metropolitana de Tránsito*". Por estas consideraciones, el representante de la AMT solicitó que se "*inadmita*" la acción de incumplimiento presentada por la accionante.

16. La AMT presentó un segundo informe el 20 de agosto de 2021, suscrito por Juan Manuel Aguirre Gómez, director general metropolitano de tránsito. En este documento se señala que la AMT cumplió la sentencia dictada el 3 de abril de 2018 mediante nombramiento y se adjuntan los nombramientos otorgados a favor de la accionante el 6 de agosto de 2018.

17. La AMT señala que emitió un primer nombramiento provisional a favor de Verónica Ibelia Hidalgo Narváez, como agente civil de tránsito, mediante acción de personal No. 0000056671 de 6 de agosto de 2018. Posteriormente, cumplido el periodo de prueba "*mediante Acción de Personal Nro. 000005143 de 01 de enero de 2019, este organismo de control, procedió a otorgar el NOMBRAMIENTO DEFINITIVO a favor de la Agente Civil de Transito Verónica Ibelia Hidalgo Narváez, el cual, lo mantiene hasta la actualidad*".

3.4. Fundamentos del Municipio

18. El 20 de agosto de 2021, Cynthia Araceli Hervas Novoa, en su calidad de subprocuradora metropolitana y representante legal y judicial del gobierno autónomo descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, señaló que "*la AMT, ha dado cumplimiento a lo dispuesto en las sentencias constitucionales emitidas dentro de la acción de protección No. 17250-2018-00020. debiendo indicar que la señora Verónica Ibelia Hidalgo Narváez, labora hasta la actualidad en dicha Agencia*". Como consecuencia, solicitó que se deseche la presente acción y se disponga su archivo.

19. Para justificar el cumplimiento de la sentencia, la representante del Municipio señaló en su informe de descargo que: (i) mediante oficio de 26 de julio de 2018, el Municipio solicitó a la AMT que cumpla las sentencias de 3 de abril y 5 de julio de 2018; (ii) el 6 de agosto de 2018, la AMT expidió un nombramiento provisional a prueba por el periodo de 3 meses, a favor de la ahora accionante; (iii) por medio de acción de personal de 06 de agosto de 2018, se nombró provisionalmente a la accionante como agente civil de tránsito; y, (iv) a través de acción de personal de 1 de enero de 2019 se emitió el nombramiento permanente a favor de la accionante, de acuerdo a la evaluación de desempeño aplicada durante el periodo de prueba.

20. Junto con el informe de descargo, la delegada del Municipio adjuntó los oficios, memorandos, acciones de personal y demás documentos que acreditan el cumplimiento de la sentencia de 3 de abril de 2018.

3.5. Fundamentos de la Defensoría del Pueblo

21. En el informe de descargo presentado el 20 de agosto de 2021 por Daniela Alcántara Michelena, delegada de pichincha de la Defensoría del Pueblo, se hace un recuento de las principales actuaciones efectuadas a fin de dar seguimiento al cumplimiento de las sentencias dictadas dentro del proceso No. 17250-2018-00020.

22. En este sentido, la representante de la Defensoría del Pueblo señala que: (i) el 10 de abril de 2018, la accionante presentó una solicitud ante la Defensoría del Pueblo para que supervise el cumplimiento de las sentencias; (ii) el 18 de abril de 2018, el coordinador zonal de la Defensoría del Pueblo solicitó a la AMT y al Municipio que remitan a su despacho un informe sobre el cumplimiento de las sentencias; (iii) el 15 de agosto de 2018, la accionante remitió un oficio a la Defensoría del Pueblo haciéndole conocer que desde el 6 de agosto de 2018 se reintegró a la AMT en calidad de agente civil de tránsito; (iv) el 18 de diciembre de 2019 un representante de la Defensoría del Pueblo acudió a la AMT para indagar sobre el cumplimiento de las sentencias y corroboró que, para esa fecha, la accionante trabajaba como agente civil de tránsito con nombramiento permanente; y, (v) el 17 de enero de 2020, mediante providencia de seguimiento, el delegado de la Defensoría del Pueblo solicitó a la AMT que remita un informe de las gestiones realizadas para el cumplimiento de la sentencias y la situación laboral actual de la accionante.

4. Análisis constitucional

23. Previo a resolver la presente acción de incumplimiento, esta Corte considera necesario realizar la siguiente precisión. Como fundamento de la acción de incumplimiento, la accionante invoca los artículos 93 de la Constitución, 163 y 164 de la LOGJCC, calificando a su demanda como una "acción por incumplimiento". Es decir, la accionante utiliza indistintamente las normas de la acción de incumplimiento y la acción por incumplimiento para argumentar el incumplimiento de la sentencia emitida el 3 de abril de 2018 por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

24. Cabe recordar que en la sentencia No. 10-20-IS/20 de 9 de septiembre de 2020, la Corte Constitucional aclaró la distinción entre la acción por incumplimiento y la acción de incumplimiento:

> *Mientras que la acción de incumplimiento constituye un mecanismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas; la acción por incumplimiento busca garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no, clara, expresa y exigible*.

25. De la revisión integral de los fundamentos y pretensiones de la accionante, se desprende que estos responden exclusivamente a los de una acción de incumplimiento de sentencia constitucional, sin perjuicio de que la accionante invoque el artículo 93 de la Constitución e identifique a su demanda como "acción por incumplimiento". Siendo así, el análisis de esta sentencia se realizará en función de la acción de incumplimiento.

26. Con base en la precisión realizada, le compete a esta Corte Constitucional analizar si la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha el 3 de abril de 2018 –y ratificada por la Sala de la Corte Provincial el 5 de julio de 2018— ha sido cumplida integralmente. Dicho análisis se realizará a la luz de la documentación que consta en el expediente constitucional y que ha sido remitida por las partes.

27. Tras revisar el expediente, esta Corte encuentra que, mediante sentencia de 3 de abril de 2018, los jueces del Tribunal de Garantías Penales resolvieron:

> *[...] este Tribunal acepta la acción de protección propuesta por la señora Hidalgo Narvaez Verónica lbelia; y* ***dispone como medidas de reparación que la primera vacante o creación que se produzca en la AMT para el cargo da Agente Civil de Tránsito, en este año, debe ser llenado con la persona de la accionante****, debiendo comunicar al Tribunal el momento en que se haya dado cumplimiento con lo que se*

> *ha dispuesto, la Defensoría del Pueblo deberá realizar el seguimiento correspondiente para que se cumpla esta disposición, además se oficiará a Talento Humano tanto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y como dala AMT a fin de que realice las investigaciones relativas a la pérdida de los documentos en el presente caso y se impongan las sanciones correspondientes y no se vuelvan a repetir estos actos (énfasis añadido)*.

28. En virtud de la interposición de un recurso de apelación por parte del Municipio y la AMT, la decisión anterior fue confirmada en todas sus partes mediante sentencia de 5 de julio de 2018, en la cual la Sala de la Corte Provincial dispuso "*rechazar el recurso de apelación interpuesto por los legitimados pasivos y confirma en todos sus términos la sentencia del Tribunal Inferior*".

29. Las sentencias dictadas dentro del proceso No. 17250-2018-00020 ordenaron como medida de reparación que se contrate a la accionante, como agente civil de tránsito, para la primera vacante que se habilite en el 2018. Corresponde ahora analizar si la medida ordenada en estas decisiones fue cumplida por las entidades accionadas.

30. Según se constata del informe presentado por la AMT el 31 de julio de 2018, la primera vacante para ocupar el puesto de agente civil de tránsito estuvo disponible el 3 de julio de 2018, tras la renuncia voluntaria de la señora Joselyn Viviana Proaño Chiriboga. Así, mediante Oficio No. 185-AMT-CTH-2018 de 25 de julio de 2018, la AMT comunicó este particular a la accionante y, el 26 de julio del mismo año, se suscribió el Acta de Cumplimiento de Sentencia en la que la AMT y la accionante acordaron los términos para su reingreso a la institución como agente civil de tránsito[2].

31. En la misma línea, según se desprende de la información aportada el 20 de agosto de 2021 por la AMT, el Municipio y la Defensoría del Pueblo, el 6 de agosto de 2018 se otorgó a la accionante un nombramiento provisional como agente civil de tránsito, mediante acción de personal No. 0000056671, en la que consta:

> *"**NOMBRAR PROVISIONALMENTE PARA QUE DESEMPEÑE EL PUESTO QUE CONSTA EN LA PRESENTE ACCIÓN**, CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ART. 17 LIT. B.5 DE LA LOSEP Y ART. 188 DE SU REGLAMENTO GENERAL, EN CONCORDANCIA CON EL ART. 37 DE LA NORMA DEL SUBSISTEMA DE RECLUTAMIENTO DE SELECCIÓN DE PERSONAL; REF. OF. No. SPA-MEP-2018-3476 Y RESOLUCION JUDICIAL DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN No. 17250-2018-00020. TIPO DE MOVIMIENTO: NOMBRAMIENTO PROVISONAL DE PERIODO DE PRUEBA GANADOR DE CONCURSO".*

32. Posteriormente, mediante acción de personal No. 000005143 de 1 de enero de 2019, la AMT emitió un nombramiento permanente a favor de la ahora accionante, el cual –según se desprende de los informes de descargo presentados por los sujetos obligados— se mantiene hasta la actualidad.

[2] Ver foja 10 del expediente constitucional.

33. Tras el análisis integral del expediente constitucional y de los informes de descargo presentados, esta Corte observa que, con fecha 6 de agosto de 2018, la AMT cumplió la medida dispuesta en sentencia de 3 de abril de 2018 y ratificada en sentencia de segunda instancia el 5 de julio de 2018. Por ello, esta Corte no considera necesario profundizar en el análisis del cumplimiento de la medida pues ya ha sido acatada.

34. Ahora bien, además de solicitar que la AMT la incorpore a su lugar de trabajo como agente civil de tránsito, la accionante solicita en su demanda el pago de las "*remuneraciones a los cuales tengo derecho en calidad de GANADORA DEL CONCURSO DE AGENTES CIVILES DE TRANSITO, DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, desde cuando salió la Sentencia de Primera Instancia; esto es, desde el martes 3 de abril del 2018, las 14h37*". Dado que su incorporación a la AMT tuvo lugar mediante acción de personal de 6 de agosto de 2018, corresponde a esta Corte verificar si existe una tardanza en el cumplimiento de la sentencia y si, como consecuencia, surge una obligación de pago a favor de la accionante. Para lo cual, es preciso hacer énfasis en ciertos hechos.

i) El 3 de abril de 2018, el Tribunal de Garantías Penales ordenó que la primera vacante para el cargo de agente civil de tránsito que exista en el año en curso, sea ocupada por la accionante.

ii) El 18 de abril de 2018, mediante providencia de seguimiento de sentencia No. 001-DPE-1701-170102-7-2018-007549 el coordinador zonal de la Defensoría del Pueblo solicitó a los sujetos obligados que en el término de ocho días informen sobre el cumplimiento de la sentencia.

iii) El 19 de abril de 2018, la AMT, mediante Oficio No. AMT-2018-0183, remitió la respuesta solicitada que en su parte pertinente señala "*el momento que exista o se cree una vacante para el cargo de Agente Civil de Tránsito en este año, se informará de dicho particular a la señora Verónica Ibelia Hidalgo Narváez*".

iv) El 3 de julio de 2018 se liberó una vacante para ocupar el puesto de agente civil de tránsito y se dispuso que esta se destine a la accionante.

v) El 26 de julio de 2018, la AMT y la accionante suscribieron el Acta de Cumplimiento de Sentencia, en la que se acordaron los términos para su reincorporación a la AMT en calidad de agente civil de tránsito.

vi) El 6 de agosto de 2018, la accionante se reintegró a la AMT bajo el cargo de agente civil de tránsito.

35. De estos hechos se desprende que (i) la sentencia de 3 de abril de 2018 no dispuso que la reincorporación de la accionante se realice de manera inmediata; (ii) la sentencia condicionó la contratación de la accionante a que exista o se cree una

vacante disponible para el puesto de agente civil de tránsito; (iii) el Tribunal de Garantías Penales dispuso que el cumplimiento de la sentencia se efectúe a lo largo del año 2018, cuando se abra la primera vacante; (iv) el 18 de abril de 2018, la Defensoría del Pueblo inició el seguimiento de cumplimiento de la ejecución de la sentencia; (v) el 19 de abril de 2018, la AMT informó a la Defensoría del Pueblo que la incorporación de la accionante tendría lugar una vez que exista o se cree una vacante disponible; (vi) el 3 de julio de 2018, tras la renuncia de una agente civil de tránsito, se liberó una vacante para agente civil de tránsito y la AMT dispuso que se incorpore a ese puesto a la accionante; y, (vii) el 6 de agosto de 2018, la AMT emitió acción de personal a favor de la accionante ordenándose su incorporación a la institución en calidad de agente civil de tránsito.

36. Por lo mencionado, esta Corte verifica que, en el caso en análisis, no existe un cumplimiento tardío ni defectuoso de la sentencia de 3 de abril de 2018. Como se precisó, en la sentencia cuyo incumplimiento se alega se estableció que el cumplimiento estaba sujeto a dos condiciones principales: (i) que se abra o se cree una vacante en la AMT para el cargo de agente civil de tránsito; y, (ii) que la incorporación de la accionante a la vacante disponible se realice en el año 2018. Debido a que la AMT, mediante acción de personal de 6 de agosto de 2018, reintegró a la accionante a la primera vacante disponible, ambas condiciones se cumplieron. En consecuencia, esta Corte determina que la pretensión de la accionante de recibir el pago de las remuneraciones que presuntamente le correspondían desde el 3 de abril de 2018, fecha en la que se dictó la sentencia de primera instancia, no es procedente.

37. Por todo lo expuesto, toda vez que la accionante se incorporó a la AMT en el año 2018, cuando existió una primera vacante disponible, esta Corte concluye que las entidades accionadas cumplieron lo ordenado en sentencia de 3 de abril de 2018, de conformidad con las condiciones y términos dispuestos por el Tribunal de Garantías Penales y, por tanto, no existe obligación de pago a favor de la accionante.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento No. 60-18-IS.

2. Notifíquese, cúmplase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 10:55:54 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0060-18-IS

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 578-17-EP /21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, 8 de septiembre de 2021.

CASO No. 578-17-EP

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

SENTENCIA No. 578-17-EP/21

Tema: La Corte Constitucional analiza si una sentencia de acción de protección dictada por la Corte Provincial de Justicia de Zamora Chinchipe, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. La Corte desestima la acción al no encontrar que se configure una vulneración al derecho mencionado.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 7 de diciembre de 2016, la señora María Rosa Edelmira Alba Jiménez presentó una acción de protección contra la Dirección Provincial del Ambiente de Zamora Chinchipe[1] impugnando la resolución administrativa No. 53-2016, emitida dentro del proceso administrativo iniciado en su contra por la denuncia de tala y quema de 0.45 hectáreas de árboles de un bosque nativo primario[2]. En su demanda alegó que la resolución impugnada viola el debido proceso y sanciona a una persona inocente.

2. Mediante sentencia de mayoría de 13 de diciembre de 2016, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Zamora rechazó por improcedente la acción presentada por considerar que el asunto era uno de mera legalidad que debía ser conocido por la justicia ordinaria. Frente a esta decisión, la señora María Rosa Edelmira Alba Jiménez interpuso recurso de apelación.

3. La Primera y Única Sala de la Corte Provincial con sede en el cantón Zamora, mediante sentencia de 18 de enero de 2017, resolvió revocar la sentencia subida en grado, aceptar la acción de protección, y declarar la vulneración del derecho a la defensa, motivación y seguridad jurídica.

4. El 3 de marzo de 2017, la Dirección Provincial del Ambiente de Zamora Chinchipe ("**entidad accionante**") presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 18 de enero de 2017, la misma que fue admitida a trámite el 18 de abril de 2017.

[1] El proceso fue signado con el No. 19901-2016-00006.
[2] Proceso Administrativo Forestal No. Z-22-2016, que tiene como antecedente la denuncia presentada por el señor José Daniel Alba Jiménez y el informe técnico No. 0001-2016-OTV-DPAZCH-MAE de 30 de junio de 2016.

5. Mediante sorteo realizado el 3 de mayo de 2017, correspondió el conocimiento de la causa a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante providencia de 10 de agosto de 2021 y solicitó informe motivado por parte de la Corte Provincial.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. La entidad accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, y de motivación, así como del derecho a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76, numerales 1 y 7, literal l); y 82 de la Constitución, respectivamente.

9. En atención al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante cita doctrina sobre el contenido de dicho derecho. Sobre la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y la seguridad jurídica, la entidad accionante cita los artículos de la Constitución.

10. Por otra parte, la accionante señala que la "*[…] sentencia tomo [sic] como única directriz los argumentos de la recurrente y más nunca se dio importancia a los argumentos legales y constitucionales aportados dentro del proceso como lo dispuesto en el Artículo 78 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre; y Artículo 95, incisos 1 y 2 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, en concordancia con el Artículo 397 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador […]*".

11. Como pretensión, la entidad accionante solicita que se acepte la presente acción y que se declare la vulneración de derechos constitucionales.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

12. Pese a haber sido notificada en legal y debida forma, la autoridad accionada no presentó su informe de descargo.

4. Análisis constitucional

13. De forma reiterada, esta Corte ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.

14. De conformidad con el párrafo 7 *ut supra*, se observa que la entidad accionante alega como vulnerados los derechos al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, y motivación, y a la seguridad jurídica. No obstante, tanto de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, como del derecho a la seguridad jurídica, no existen argumentos por los cuales la Corte pueda pronunciarse, toda vez que la accionante se limitó a citar el contenido de las normas de la Constitución[3]. En consecuencia, pese a haber realizado un esfuerzo razonable, la Corte no tiene elementos para analizar los argumentos relacionados con las presuntas vulneraciones a la garantía de cumplimiento de normas ni a la seguridad jurídica.

15. Con respecto a la garantía de motivación, este Organismo observa que la entidad accionante se limitó a citar doctrina que define el contenido de tal derecho y alegar que la sentencia impugnada únicamente consideró los argumentos de la parte accionante y omitió considerar lo dispuesto en varias normas infraconstitucionales. Al respecto, es importante señalar que no le corresponde a la Corte analizar la presunta falta de aplicación de normas infraconstitucionales[4].

16. Si bien este Organismo observa que tampoco existe una argumentación completa respecto a la presunta falta de motivación, realizará un esfuerzo razonable[5] para analizar la supuesta vulneración a este derecho.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

17. En relación con la garantía de motivación, el artículo 76 numeral 7 letra *l* de la Constitución prescribe que 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*". La Corte Constitucional ha determinado que existe falta de motivación en dos escenarios: (i) inexistencia de motivación, entendida como la ausencia completa de argumentación e (ii) insuficiencia de motivación, que ocurre cuando se incumplen criterios como la coherencia, congruencia y/o pertinencia[6].

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 20.
[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2034-13-EP/19, párr. 22.
[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.
[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1679-12-EP/20, párr. 44 y No. 1236-14-EP/20, párr. 19.

18. Por otra parte, este Organismo también ha indicado que una sentencia que tiene origen en un proceso de garantías jurisdiccionales para considerarse motivada debe cumplir, al menos, con los siguientes parámetros: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales[7].

19. En el caso *in examine*, de acuerdo con el cargo del párrafo 9 *ut supra*, la inconformidad de la entidad accionante con la motivación contenida en la sentencia impugnada no se relaciona con ninguno de los elementos enunciados en los párrafos precedentes, sino con la adopción, por parte de la judicatura accionada, de las alegaciones propuestas por la actora en la acción de protección origen de la presente causa.

20. Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que

> *[…] no hay nada de reprochable en que los juzgadores decidan basados en argumentos esgrimidos por alguna de las partes, aunque estas lo hagan, naturalmente, para favorecer sus propios intereses. Las decisiones judiciales, por lo general, son binarias: consisten en elegir entre dos únicas alternativas, correspondientes a cada una de las dos partes en conflicto; de manera que toda decisión implica dar la razón a alguien, es decir, reconocer que las razones de alguien son las correctas, ya en lo fáctico, ya en lo normativo […]. Así, al tomar una decisión, el juzgador bien puede asumir argumentos esgrimidos por una de las partes*[8].

21. En consecuencia, esta Corte no encuentra que la judicatura accionada, al asumir los argumentos esgrimidos por la parte actora del proceso de origen para adoptar su decisión, tenga como consecuencia una falta de motivación. Esto solo quiere decir que la judicatura llegó al convencimiento de que las alegaciones de una de las partes se ajustan a su interpretación de los hechos o el derecho[9].

22. En este sentido, la sentencia de 18 de enero de 2017[10], en lo principal, resolvió que "*[la resolución No. 53-2016] no es clara y por ende, ininteligible ya que en ella no se expresan las justificaciones razonables de hecho que permitan entender la razón de su decisión, porque que carece [sic] de la determinación del nexo causal y del cual derivaríamos a la imputación objetiva, que es el elemento fundamental para*

[7] Entre otras, véase, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 1285-13-EP/19, párr. 28; No. 108-14-EP/20, párr. 47; No. 1328-12-EP/20, párr. 17.
[8] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 106-14-EP/20, párr. 17.4.
[9] Ibid.
[10] La sentencia impugnada se compone de ocho puntos. En el primero se determina la competencia de la judicatura para conocer el recurso de apelación. En los puntos segundo, tercero y cuarto, la Sala accionada se pronuncia sobre la naturaleza y finalidad de la acción de protección. El punto quinto explica la procedencia de la acción. El sexto punto se refiere al derecho a la motivación y sus parámetros constitucionales. En el punto séptimo, la Sala señala los tres vicios alegados del acto administrativo impugnado: i) violación del derecho a la defensa; ii) falta de motivación de la resolución No. 53-2016; y iii) negativa del recurso de reposición.

determinar responsabilidades". Asimismo, sobre el derecho a la defensa, determinó que se han violado los artículos 169 y 11 numeral 4 de la Constitución toda vez que

> *[d]e la revisión del proceso se advierte que a la diligencia de la inspección del lugar de los hechos se la realizó solamente con la presencia del denunciante razón por la que no pudo ejercer su defensa la denunciada; así mismo no se encuentra en el expediente administrativo, que se haya convocado a una audiencia en la cual las partes debían presentar sus pruebas y refutar las presentadas por la otra parte […].*

23. Por último, respecto a la falta de motivación de la resolución No. 53-2016, la judicatura argumenta que

> *[d]e la revisión del proceso en especial de la resolución no se encuentra la enunciación de indicios o pruebas que determinen la responsabilidad de la denunciada en el hecho que se le imputa, es decir no existe "el nexo causal", ya que la resolución se devanea en la trascripción de la denuncia, la contestación, enunciación de algunos trámites en la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria de la ciudad de Zamora, y termina sosteniendo que como "no se han presentado los permisos legales correspondientes para realizar este tipo de trabajos , con el informe técnico se ha podido establecer la responsabilidad de la infractora María Rosa Edelmira Alba Jiménez".*

24. Esta Corte observa que la sentencia impugnada resolvió sobre la base de los argumentos que consideraba correctos con base en los hechos del caso y las normas aplicadas. De ahí que la sentencia además cumple con los parámetros mínimos de motivación en garantías jurisdiccionales, toda vez que enuncia las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, realiza un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales.

25. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la entidad accionante.

5. Decisión

26. 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. 578-17-EP**.

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

27. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 10:57:02 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0578-17-EP

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1684-17-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D. M., 8 de septiembre de 2021.

CASO N°. 1684-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra un auto de inadmisión emitido por la Corte Nacional de Justicia (en un proceso contencioso tributario por falta de notificación), en la que se alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la defensa.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 28 de diciembre de 2016, Egberto Antonio Naranjo Rodríguez presentó una demanda en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador ("SENAE"),[1] por una resolución tributaria que declaró sin lugar su reclamo administrativo.[2]

2. El 17 de abril de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil ("Tribunal Distrital") aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada y la rectificación de tributos. El SENAE interpuso recurso de casación.

3. El 22 de mayo de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("la Sala") inadmitió el recurso de casación interpuesto.[3]

4. El 29 de junio de 2017, el SENAE presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 22 de mayo de 2017.

[1] Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil, provincia de Guayas, proceso No. 09501-2016-00541. Conforme la rectificación de tributos No. JRP3-2015-0216-D001 de 7 de julio de 2016, el valor que Egberto Antonio Naranjo Rodríguez debía pagar era de 15.144.97.
[2] La resolución impugnada está signada con el No. SENAE-DGN-2016-0848-RE de 12 de octubre de 2016, suscrita por el director general del SENAE. La rectificación de tributos está signada con No. JRP3-2015-0216-D001 de 7 de julio de 2016, que declaró sin lugar el reclamo administrativo número 206-2016. La resolución contiene la negativa al reclamo presentado por el señor Egberto Antonio Naranjo Rodríguez quien se encontraba inconforme con el valor a pagar establecido por el SENAE por mercancía importada.
[3] Corte Nacional de Justicia, Expediente No. 09501-2016-00541, foja 7. El conjuez nacional inadmitió el recurso de casación por: *"no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación"*.

5. El 10 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento y solicitó a la entidad accionante aclarar la demanda presentada. El 16 de agosto de 2017, el SENAE aclaró su demanda.

6. El 22 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.

7. El 8 de julio de 2021, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento y solicitó el informe motivado a la Corte Nacional. El 19 de julio de 2021, la Corte Nacional remitió el informe.

II. Competencia de la Corte Constitucional

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

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

9. La decisión impugnada es el auto de 22 de mayo de 2017, emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.[5]

10. El SENAE sostiene que el auto impugnado vulneró los derechos al debido proceso en su garantía a la defensa, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.[6] Solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y que la causa vuelva al órgano de justicia para que notifique de forma debida el auto impugnado.

11. En cuanto al derecho a la defensa, la entidad accionante indica que *"se violentaron los derechos constitucionales de la Administración Aduanera, principalmente al debido proceso, por cuanto jamás fue notificado en legal y debida forma el auto de inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto"*[7]. Además, añade que *"[d]el auto de inadmisibilidad de fecha 22 de mayo de 2017, las 14h39, NO consta la correspondiente razón de notificación"*[8] y que, con la falta de la notificación, se le impidió comparecer ante la Corte Nacional de Justicia y activar sus mecanismos de defensa.[9]

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

[4] Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.
[5] Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2016-00541, foja 6v.
[6] Constitución, artículo 76 (7) (a), 75 y 82 respectivamente.
[7] Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2016-00541, foja 20v.
[8] Corte Constitucional del Ecuador, Expediente No. 1684-17-EP, foja 11.
[9] Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2016-00541, foja 21.

IV. Análisis constitucional

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

14. La Corte Constitucional ha señalado que existe una argumentación completa cuando se presentan, mínimamente, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.[11] En cuanto a los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica presuntamente vulnerados en el auto de 22 de mayo de 2017, la entidad accionante no ofrece una argumentación completa que demuestre la vulneración de los derechos mencionados por parte de los jueces.

15. Con relación al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, la Constitución establece que *"[n]adie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento"* y reconoce los derechos a *"... [s]er escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones"* y a *"presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes[12]"*.

16. Respecto a la notificación, que es la alegación de la entidad accionante, la Corte Constitucional ha establecido que: *"(...) es un requisito esencial que asegura el derecho a la defensa en cualquier procedimiento"[13]*.

17. De la revisión del expediente de Corte Nacional de Justicia, se verifica que consta la razón de notificación realizada por la secretaria relatora de la Sala de lo Contencioso Tributario al SENAE a los correos electrónicos: 3198.direccion.general@aduana.gob.ec y acornejo@aduana.gob.ec.[14]

18. Los correos electrónicos señalados también fueron proporcionados en la presente demanda por el SENAE para recibir notificaciones.[15]

19. La Sala, en el marco de sus facultades y competencias, notificó el auto de inadmisión de 22 de mayo de 2017 al SENAE. Del expediente se desprende que no se privó al accionante de hacer uso de los mecanismos de defensa que la ley faculta. El SENAE compareció al proceso, pudo presentar pruebas y también los recursos disponibles por el sistema jurídico. Por consiguiente, la sentencia no vulneró la garantía a la defensa.

---

[10] Constitución, artículo 94.
[11] Corte Constitucional, Sentencia No. 1967-14-EP de 13 de febrero de 2020, párrafo 18.
[12] Constitución, artículo 76 (7) (a), (c) y (h).
[13] Corte Constitucional, Sentencia No. 71-14-CN/19, párrafo 21.
[14] Corte Nacional de Justicia. Expediente judicial No. 09501-2016-00541, foja 354.
[15] Corte Nacional de Justicia. Expediente judicial No. 09501-2016-00541, foja 21v y Corte Constitucional del Ecuador, Expediente No. 1684-17-EP, foja 11.

20. La Corte no evidencia una extralimitación en la actuación del conjuez durante la fase de admisión debido a que la notificación se realizó de forma debida al correo electrónico señalado por el recurrente. En una acción extraordinaria de protección no corresponde determinar si un recurso de casación ha sido debidamente interpuesto o correctamente resuelto.[16]

21. Finalmente, se recuerda al SENAE que la Corte Constitucional en retiradas ocasiones ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción, solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.[17]

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.

2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:00:43 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

[16] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2185-15-EP/20, párrafo 25.
[17] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1348-17-EP/21, párrafos 35 y 36.

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1684-17-EP

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2501-17-EP /21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO N°. 2501-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra un auto emitido por la Corte Nacional de Justicia que inadmitió el recurso de casación (en un proceso contencioso tributario), en la que se alegó la vulneración del derecho al debido proceso en su garantía de motivación.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 6 de abril de 2011, Xavier Villagómez Gonzáles, gerente general de Abrodesivos del Ecuador S.A. ("la compañía"), presentó una demanda, dentro de una acción de impugnación, al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador ("SENAE"),[1] por una resolución tributaria que declaró sin lugar su reclamo administrativo.[2]

2. El 21 de marzo de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha ("Tribunal Distrital"), aceptó la demanda y dispuso la devolución de los valores pagados por la compañía. El SENAE interpuso recurso de casación.

3. El 30 de agosto de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("la Sala") inadmitió el recurso de casación interpuesto.[3]

4. El 15 de septiembre de 2017, el SENAE presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 30 de agosto de 2017.

5. El 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.

[1] Sala Única del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito, proceso signado con el No. 17502-2011-0032.
[2] La resolución impugnada es la No. DDG-DAJG-PV-00403, dictada por la Dirección Distrital de Guayaquil del SENAE, dentro del reclamo administrativo número 24/25/26/27-2011. En la demanda la compañía solicita que se disponga la devolución de $46.864,73, más intereses, y se deje sin efecto la resolución.
[3] El conjuez nacional inadmitió el recurso de casación por *"no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación"*.

6. El 12 de noviembre de 2019 la causa fue sorteada al juez Ramiro Avila Santamaría. El 8 de julio de 2021 avocó conocimiento y solicitó el informe motivado a la Corte Nacional. El 19 de julio de 2021, la Corte Nacional remitió el informe.

II. Competencia de la Corte Constitucional

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

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

8. El acto impugnado es el auto emitido el 30 de agosto de 2017, que inadmitió el recurso de casación.

9. El SENAE sostiene que el auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación[5]. Alega que el auto impugnado *"se refiere a aspectos formales del recurso de casación, esto no es motivación, y a la jurisprudencia vinculante de la corte Constitucional (sic), jurisprudencia constitucional que versa sobre la garantía del debido proceso constitucional en la obligatoriedad de la motivación, lo corrobora"*[6]*;* y que *"carece totalmente de motivación, requisito fundamental establecido en la Carta Magna ecuatoriana para cualquier tipo de resolución administrativa y por ende jurisdiccional como lo es el caso que nos ocupa."*[7]

10. Solicitó que se acepte la demanda y se deje sin efecto el auto impugnado para que otra Sala de la Corte Nacional conozca la causa.

11. La Corte Nacional indica, en lo principal, que el conjuez nacional que emitió el auto ya no forma parte de dicha institución[8].

IV. Análisis constitucional

12. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.[9]

[4] Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.
[5] Constitución, artículo 76.7 literal l.
[6] Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 2501-17-EP, foja 18v.
[7] Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 2501-17-EP, foja 18v.
[8] Corte Nacional de Justicia, oficio No. 139-2021-GDV-PSCT-CNJ.
[9] Constitución, artículo 94.

13. En la demanda, la entidad accionante afirma que el conjuez nacional vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación por cuanto el auto impugnado se refiere a aspectos formales del recurso.

14. La Constitución establece que "*no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*".[10] Los jueces deben, al menos, i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.[11]

15. El auto de inadmisión de 30 de agosto de 2017, en relación con los elementos de la motivación:

1) Citó la Ley de Casación sobre la procedencia y la causal alegada.[12]

2) Indicó, sobre el cumplimiento de los requisitos formales, que la sentencia impugnada cumple con los requisitos para su procedencia,[13] el recurso fue interpuesto por quien considera haber recibido el agravio con el fallo dictado, la presentación fue oportuna[14] y la alegación se encuentra fundamentada en la causa legal.[15]

3) Señaló, con relación al análisis de la causal alegada, la causal invocada, y expuso los elementos que permiten viabilizar el recurso por la causal quinta.[16]

4) Mencionó que el SENAE no expresa claramente cómo a su criterio la sentencia del Tribunal Distrital incurre en el vicio de decisión incompatible, y únicamente realiza una transcripción de la sentencia, por lo que afirmó que al no reunir los elementos necesarios para su admisión, el recurso de casación interpuesto no procede.[17]

16. La Corte ha establecido que en la fase de admisibilidad del recurso de casación corresponde el análisis del cargo del recurrente con la causal invocada,[18] lo que ha sucedido en el presente caso.[19]

---

[10] Constitución, artículo 76. 7, l.
[11] Corte Constitucional, Sentencia No. 382-13-EP/20, párrafo 23, y Sentencia No. 1728-12-EP/19, párrafo 39.
[12] Ley de Casación artículos 2 y 3.
[13] Lay de Casación, artículo 2.
[14] Ley de Casación, artículo 5.
[15] El conjuez detalló y analizó la causal quinta invocada por el SENAE. Ley de Casación, artículo 3 causal 5: *"Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles."*
[16] Corte Nacional de Justicia, proceso No. 17502-2011-0032, fojas 6 y 6v.
[17] Corte Nacional de Justicia, proceso No. 17502-2011-0032, fojas 6 y 7.
[18] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1657-14-EP/20, párrafo 29.
[19] Corte Nacional de Justicia, proceso No. 17502-2011-0032, fojas 7 y 8.

17. La Sala, en el marco de sus facultades y competencias, citó la normativa legal y explicó la pertinencia de su aplicación para resolver el recurso de casación. Por consiguiente, el auto no vulneró la garantía a la motivación.

18. Finalmente, se recuerda al SENAE que la Corte Constitucional en retiradas ocasiones ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción, solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC[20].

V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección.

2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:05:58 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

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

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 2501-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2666-17-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

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

CASO N°. 2666-17-EP

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

SENTENCIA

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

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 28 de septiembre de 2012, Harold Karan Rozo, gerente general de Grupo Farma Ecuador, presentó una demanda, dentro de una acción de impugnación, en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador ("SENAE"),[1] por una resolución tributaria que declaró sin lugar los reclamos administrativos.[2]

2. El 6 de abril de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario ("Tribunal Distrital"), con sede en Quito, aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada. El 27 de abril de 2017, el director general del SENAE interpuso recurso de casación. El 11 de mayo de 2017, el director distrital del SENAE de Quito también interpuso recurso de casación.

3. El 15 de mayo de 2017, el Tribunal Distrital aceptó a trámite el recurso de casación interpuesto por el director General del SENAE e inadmitió el recurso de casación del director distrital del SENAE de Quito por extemporáneo.

[1] Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Quito, provincia de Pichincha, proceso signado con el No. 17503-2012-0104.
[2] La resolución impugnada es la No. SENAE-DDQ-2012-0128-RE de 12 de septiembre de 2021, emitida por el director Distrital de Quito del SENAE, que declaró sin lugar los reclamos administrativos número: 090-2012, 091-2012 y 093-2012, a los actos de aforo realizados a la mercancía importada al amparo de las Declaraciones Aduaneras Únicas con referendos No. 055-2012-10-029452-0 (CALCIBON D); y, 055-2012-10-029447-7, 055-2012-10-025876-0 y 055-2012-10-018789-0 (CALCIBON D SOYA). La cuantía en la demanda se fijó en $30.800.

4. El 19 de septiembre de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("conjuez nacional") inadmitió el recurso de casación interpuesto.[3]

5. El 5 de octubre de 2017, el SENAE presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 19 de septiembre de 2017.

6. El 2 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.

7. El 12 de noviembre de 2019 la causa fue sorteada al juez Ramiro Avila Santamaría. El 1 de julio de 2021 avocó conocimiento y solicitó el informe motivado a la Corte Nacional. El 7 de julio de 2021, la Corte Nacional remitió el informe.

II. Competencia de la Corte Constitucional

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

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

9. El auto impugnado, emitido el 19 de septiembre de 2017, inadmitió el recurso de casación.[5]

10. SENAE sostiene que el auto impugnado vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en su garantía de motivación, a la defensa y a la seguridad jurídica,[6] por lo que solicitó que se declare la vulneración de los derechos, se deje sin efecto al auto impugnado y se retrotraiga el proceso hasta el momento de la calificación del recurso de casación.

11. Alega que *"el solo citar artículos no es una verdadera motivación, que inadmita este recurso de casación interpuesto, ya que solo la simple revisión del recurso de casación interpuesto, cumple con lo establecido en el Art. 7 de la Ley de*

[3] El conjuez nacional inadmitió el recurso de casación por *"no reunir el requisito establecido en el numeral 4 del art. 6 de la Ley de Casación, en concordancia con los numerales 5 y 1 del art. 3 de la Ley de la materia"*.

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

[5] Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17503-2012-0104, foja 20v: *"al haberse concedido indebidamente el recurso por parte del Tribunal de instancia, inobservando lo que dispone el art. 7 de la Ley de Casación, en aplicación a lo dispuesto en el art. 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial Reformado, en concordancia con lo prescrito en el art. 8 inciso tercero de la Ley de Casación, por no reunir el requisito establecido en el numeral 4 del art. 6 de la Ley de Casación, en concordancia con los numerales 5 y 1 del art. 3 de la Ley de la materia, se declara la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto."*

[6] Constitución, artículos 75, 76.7, 76.7 literal l, y 82 respectivamente.

Casación".[7] En ese sentido *"se ha violentado el debido proceso, existiendo falta de motivación del auto recurrido, vulnerando mis derechos constitucionales y dejándome en indefensión"*[8].

12. Arguye que el conjuez nacional *"se extralimitó en sus funciones al valorar la fundamentación del recurso al momento de pronunciarse sobre la admisión a trámite del mismo y no al tiempo de dictar sentencia"*[9]. Señala que *"se ha negado la posibilidad de que, un tercero imparcial, resuelva la causa sometida su decisión (sic), por la expedición de un auto de inadmisión que a todas luces, ha violentado los derechos constitucionales de la Administración Tributaria"*[10].

13. La Corte Nacional indica, en lo principal, que el conjuez nacional que emitió el auto ya no forma parte de dicha institución, por lo que manifiestan no poder pronunciarse sobre los argumentos emitidos en el auto impugnado.

IV. Análisis constitucional

14. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.[11]

15. Tutela judicial efectiva, al debido proceso en su garantía de motivación, a la defensa y a la seguridad jurídica

16. En la demanda, la entidad accionante afirma que el auto impugnado vulneró varios derechos constitucionales. Sobre la tutela judicial efectiva, el debido proceso en su garantía de motivación y la defensa, se limita a citar la norma constitucional y enuncia fallos constitucionales, sin realizar análisis alguno ni argumento completo que permita a esta Corte pronunciarse sobre su afectación[12]. Sobre el derecho a la seguridad jurídica centra su argumentación en señalar que el recurso de casación interpuesto reúne los requisitos de ley para su admisibilidad, por lo que el conjuez nacional supuestamente extralimitó sus funciones al valorar la fundamentación del recurso en esta fase. La Corte considera pertinente y suficiente analizar, únicamente, la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por contener argumentos suficientes que posibilitan el análisis del caso.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 2666-17-EP, foja 36.
[8] Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 2666-17-EP, foja 36.
[9] Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 2666-17-EP, foja 36.
[10] Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 2666-17-EP, foja 40.
[11] Constitución, artículo 94.
[12] Conforme lo establecido en la Sentencia No. 1967-14-EP/20, la cual señaló que "*Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1. Una tesis o conclusión; 2. Una base fáctica; y 3. Una justificación jurídica*".

17. La Constitución establece que 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.*"[13] La Corte ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.[14]

18. En el presente caso, la Corte verifica que el conjuez nacional ratificó su competencia, analizó la procedencia y oportunidad del recurso interpuesto[15], se pronunció respecto a la causal señalada[16], basó su decisión en atención a lo dispuesto en el sistema jurídico[17] y declaró inadmisible el recurso de casación *"por no reunir el requisito establecido en el numeral 4 del art. 6 de la Ley de Casación, en concordancia con los numerales 5 y 1 del art. 3 de la Ley de la materia"*[18].

19. La Corte concluye que el conjuez nacional inadmitió el recurso de casación con sujeción a las normas que a la época regulaban este recurso, sin extralimitar sus competencias. La decisión impugnada se dictó en observancia de las normas legales previas, claras y públicas. Si bien la entidad accionante indica en su demanda que la inadmisión del recurso de casación vulneró la seguridad jurídica a la administración aduanera, esta Corte ha señalado que la inadmisión de un recurso de casación, por cuestiones relativas a la inobservancia o inadecuada observancia de los requisitos que la ley exige para su admisión, no acarrea *per se* la afectación de ningún derecho constitucional[19].

20. La Corte no evidencia una extralimitación en la actuación del conjuez durante la fase de admisión. Además, en una acción extraordinaria de protección no corresponde determinar si un recurso de casación ha sido debidamente interpuesto o correctamente resuelto.[20]

---

[13] Constitución, artículo 82.
[14] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.
[15] El conjuez analizó la procedencia y oportunidad del recurso de casación en atención a los artículos 2 y 5 de la Ley de Casación respectivamente.
[16] El conjuez indicó que *"el recurrente erró al fundamentar su recurso en la causal quinta del art. 3 de la Ley de Casación, si consideraba que sobre las normas alegadas como infringidas existía falta de aplicación por parte del juzgador en la sentencia recurrida vía casación… Respecto a la causal primera en la que también funda el recurso interpuesto, al no haber sido fundamentada impide pronunciamiento sobre la misma… es necesario que, en el escrito en el cual se interpone el recurso de casación se dé cumplimiento irrestricto a lo que dispone el art. 6 de la Ley de Casación; pues, estamos impedido legalmente de corregir errores o suplir falencias de oficio, en aplicación al principio dispositivo constante en el numeral 6 del artículo 168 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 19 del Código Orgánico de la Función Judicial"*.
[17] Artículos 7 y 8 de la Ley de Casación.
[18] Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17503-2012-0104, foja 20v.
[19] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 838-14-EP/19.
[20] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2185-15-EP/20, párr. 25.

21. Por estas razones, el derecho a la seguridad jurídica no fue vulnerado.

V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección.

2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:06:39 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 2666-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 153-17-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 153-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza si el auto de inadmisión del 16 de diciembre de 2016, emitido por la conjueza de la Sala de Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en lo referente al cumplimiento de normas y derechos de las partes, la garantía de la motivación, y el derecho a recurrir. La Corte desestima la acción al no encontrar las vulneraciones alegadas.

I. Antecedentes procesales

1. El 14 de julio de 2016, Víctor Alejandro Eskenazi Isjaqui, apoderado especial de la compañía Grupo Imar S.A. GRUPIMARSA presentó una acción directa en contra de la Resolución N°. SENAE- DNJ-2015-0089-RE, emitida por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador SENAE dentro de un proceso de rectificación de tributos.[1]

2. El 30 de septiembre de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital N°. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil declaró con lugar la acción directa presentada por la compañía.[2]

3. El 5 de octubre de 2016, el SENAE solicitó aclaración de la sentencia. El 18 de octubre de 2016, el Tribunal negó tal pedido.

4. El 14 de noviembre de 2016, el SENAE interpuso recurso extraordinario de casación. El 16 de diciembre de 2016, la conjueza de la Sala de Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró inadmisible el recurso de casación, por

[1] El 27 de octubre de 2014, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador SENAE emitió la rectificación de tributos N°. DNI-DR11-RECT-2014-0169 en contra de GRUPIMARSA y ordenó pagar USD 7.324,46 por concepto de impuestos. La compañía frente a este acto administrativo presentó recurso administrativo. El 20 de febrero de 2015, la entidad de control mediante resolución N°. SENAE-DNJ-2015-0089-RE declaró sin lugar el reclamo administrativo.

[2] Sala Única del Tribunal Distrital N°. 2 de lo Contencioso Tributario de Guayaquil, causa N°. 09502-2015-00077, fj. 451 vta. y 452. En lo principal los jueces señalaron lo siguiente: *"...La parte actora ha probado que el valor realmente pagado de la transacción de la mercadería importada, materia de análisis, es el que fue declarado por el importador, por lo que no cabe desconocerlo ni ajustarlo, y una vez que la Administración Aduanera no ha aportado elementos de convicción que contraríen las conclusiones mencionadas, incumpliendo el Art. 259 del Código Tributario…".*

considerar que el mismo no contenía el requisito de fundamentación contenido en la Ley de Casación.

5. Finalmente, el 16 de enero de 2017, el SENAE presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 16 de diciembre de 2016.

6. El 31 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N°. **153-17-EP**.

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 16 de agosto del 2021 y dispuso que la conjueza accionada presente un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda.

9. El 20 de agosto 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.[3]

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 16 de diciembre de 2016, emitido por la conjueza de la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. La entidad accionante alega la vulneración del debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (76.1 CRE), la garantía de motivación (76.7.l CRE), la defensa (76.7.a CRE) y a recurrir (76.7.m CRE). Además, solicita que la Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados y ordene a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia sustanciar el recurso extraordinario de casación y emitir el fallo que en derecho corresponda.

[3] Conforme consta en el SACC el oficio Nro. 165-2021-GDV-PSCT-CNJ suscrito por los jueces nacionales Gustavo Adolfo Durango Vela, José Dionicio Suing Nagua y Fernando Antonio Cohn Zurita (e).

13. En relación con la alegada afectación al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la entidad accionante señala: *"Al inadmitir el Recurso de Casación, el Tribunal de Conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, violentaron el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, al quebrantar el Derecho de la Institución del sector público, esto es, el SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR, de que se aplique la norma del artículo 8 de la ley de Casación…".*[4] Más adelante, el SENAE manifiesta que el recurso de casación presentado cumple con los requisitos formales del artículo 7 de la Ley de Casación. Además, reclama que la conjueza *"VALORANDO LA FUNDAMENTACIÓN DEL RECURSO AL MOMENTO DE PRONUNCIARSE SOBRE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DEL MISMO Y NO AL TIEMPO DE DICTAR SENTENCIA, INFRINGE LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL CITADA, es decir al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales, vulnera el debido proceso".*[5] (énfasis en el original)

14. Acerca de la supuesta afectación al derecho a la defensa, la entidad accionante expresa: *"Cuando el Tribunal de Conjueces inadmitió el Recurso Extraordinario de Casación propuesto por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, examinando sus fundamentos en el auto de inadmisión y no en la sentencia que se pronuncia sobre la procedencia del mismo, trasgrede el artículo 76 numeral 7 literal e) [sic] de la Constitución de la República, ocasionando la indefensión de la Institución Pública que lo presentó".*[6]

15. Además, a criterio de la entidad accionante el auto impugnado no estaría motivado. Así lo arguye: *"En el auto del 16 de diciembre de 2016, las 15h13 no se explica la pertinencia de la aplicación de los artículos 7 y 8 de la ley de Casación, al escrito que contiene el Recurso. El escrito reúne los requisitos de dicha norma legal, por lo que al analizar la procedencia de las causales previstas en el artículo 3 del referido cuerpo legal, incumple la disposición de literal l del Artículo 76 de la Constitución".*[7]

16. Finalmente, en lo relativo a la supuesta afectación al derecho a recurrir el SENAE alega lo siguiente: *"Pero el Tribunal de Conjueces de esta Sala, violentando el derecho a recurrir del fallo, contemplado en el literal m) de numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, inadmite el recurso interpuesto, invocando la inexactitud en la fundamentación del mismo, y no la omisión de los requisitos formales del artículo 7 de ley de Casación".*

[4] Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, causa N°. 17751-2016-0727, fj. 490 vta.
[5] Ibídem, fj. 491.
[6] Ibídem, fj. 491 vta.
[7] Ibídem, fj. 492.

IV. Análisis del caso

17. Esta Corte analizará la supuesta afectación al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, en la garantía de la motivación y a recurrir. El derecho a la defensa solamente ha sido enunciado y no cuenta con una argumentación suficiente para ser analizado por esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable.[8]

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las 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.[9]

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".*[10]

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

21. La entidad accionante, en el recurso de casación, arguyó la configuración de la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.[11] Esta Corte evidencia en el auto impugnado que, a partir del considerando sexto, la conjueza analiza si dicha causal cumple con los requisitos de admisibilidad. La autoridad accionada concluye que el SENAE expuso razones ambiguas e imprecisas pues alegó a la vez la falta de profundidad en los razonamientos de los jueces del tribunal de instancia, y una supuesta falta de fundamento jurídico.

22. Esta Corte constata que la conjueza actuó dentro del ejercicio de sus competencias y realizó un análisis propio de la fase de admisibilidad del recurso de casación. Dicha autoridad jurisdiccional revisó si el recurso contó con los requisitos de legitimación,

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20 párrafo 21.
[9] 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"*
[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1593-14-EP/20, párrafo 16.
[11] Ley de Casación, artículo 3.- *"El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales (...) 5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles".*

oportunidad, procedencia y los presupuestos contenidos en la Ley de Casación y al evidenciar que la causal propuesta por la entidad accionante no contaba con fundamentación, inadmitió el recurso de casación al amparo del artículo 8 de la Ley de Casación. En consecuencia, la Corte no evidencia vulneración al cumplimiento de normas y derechos de las partes.

En relación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

23. La Constitución consagra a la motivación como una garantía del debido proceso.[12] 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.[13]

24. En el presente caso, el SENAE considera que el auto impugnado tiene escasa motivación y que no se explica la pertinencia de la aplicación de los artículos 7 y 8 de la Ley de Casación. Esta Corte verifica que la conjueza frente a la causal quinta precisa que: *"6.5 La razón dada por los recurrentes para presentar este cargo es imprecisa y ambigua. La autoridad aduanera centra su impugnación en criterios subjetivos como son 'la falta de profundidad' de los razonamientos jurídicos del tribunal de instancia y al mismo tiempo, en la falta de fundamento jurídico. En su conjunto, la exposición presentada por el casacionista no evidencia una línea argumentativa coherente sino un conjunto de explicaciones que se juntan de forma indiscriminada, sin un norte definido. 6.6. La falta de motivación, como causal de casación no puede ser alegada en forma etérea, como en la especie, se debe evidenciar que la construcción del razonamiento fáctico y jurídico que realizó el tribunal para resolver el caso, no reúne los estándares mínimos de comprensibilidad y por ende, de legitimidad. Caso contrario, la impugnación se reduce a una simple inconformidad con la sentencia".* [14]

25. En atención a la falta de cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del recurso de casación, la conjueza declaró inadmisible el recurso de casación al amparo del artículo 8 de la Ley de Casación.[15]

---

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

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

[14] Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, causa N°. 17751-2016-0727, fj. 5.

[15] Ibídem, fj. 6. La conjueza concluyó lo siguiente: *"Con estas consideraciones, de conformidad con el art. 8 de la Ley de Casación codificada, califico de INADMISIBLE el recurso de casación deducido por el economista Pedro Xavier Cárdenas Moncayo, director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, contra la sentencia dictada y notificada el 30 de septiembre de 2016, por el tribunal de la Sala Única Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Guayaquil, dentro del juicio contencioso*

26. De lo expuesto, se constata que el auto de inadmisión expresó razones respecto a cada uno de los argumentos puestos a su consideración para la admisión del recurso de casación, con mención de las normas jurídicas que aplicó y justificando tal aplicación a lo señalado en el escrito del recurso presentado, por lo que el referido auto no solo se pronunció respecto del cargo del SENAE, sino que además explicó la pertinencia de las disposiciones legales que invocó, razón por la cual se descarta que su motivación sea insuficiente y, por lo tanto, se establece que no se vulneró la garantía de la motivación.[16]

Sobre la garantía de recurrir del fallo

27. La garantía de recurrir del fallo está consagrado en la Constitución y garantiza a las partes procesales el acceso a un control de las decisiones judiciales por parte de tribunales de justicia superiores.[17] Esta Corte Constitucional recuerda que el núcleo esencial del derecho a recurrir no comporta la obligación de admisibilidad inmediata de todos los recursos interpuestos por los justiciables. Puesto de otro modo, el derecho a recurrir no busca la admisión o aceptación de los recursos interpuestos por las partes, sino que los mismos sean conocidos y resueltos motivadamente por tribunales de alzada.[18]

28. La entidad accionante considera vulnerada dicha garantía debido a la inadmisión del recurso de casación. Tal como se ha expuesto a lo largo de esta sentencia, la autoridad jurisdiccional accionada, en ejercicio de sus atribuciones, analizó el recurso de casación presentado por la entidad accionante y concluyó que éste no cumplía con los requisitos de admisibilidad establecidos en la ley de la materia.

29. El SENAE a lo largo de la demanda reitera que su recurso de casación cumple con todos los requisitos de la Ley de Casación, y pretende que esta Corte se pronuncie sobre ello. Ante lo cual, esta Corte estima necesario destacar que solamente los jueces nacionales tienen competencia para calificar la admisibilidad de un recurso de casación y esta actividad excede el objeto de la acción extraordinaria de protección.

30. En virtud de lo analizado, al resolver el problema jurídico anterior, esta Corte evidencia que el SENAE tuvo acceso a que su recurso extraordinario de casación sea conocido por un conjuez nacional y la decisión de inadmitir dicho recurso fue motivada. En consecuencia, esta Corte constata que no se vulneró la garantía de recurrir.

31. Finalmente, la entidad accionante emite argumentos en torno a su inconformidad con la inadmisión del recurso de casación. Frente a ello, esta Corte estima necesario precisar

---

tributario nro. 09502-2015-00077, por cuanto la fundamentación presentada no permite un pronunciamiento de fondo por parte de la sala de casación." (énfasis en el original)

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

[17] Constitución de la República del Ecuador, 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 básica: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos".*

[18] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2004-13-EP/19, párrafo 49.

que la inconformidad del accionante, no es un argumento suficiente para considerar que existe vulneración a derechos constitucionales.[19]

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. **153-17-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: 2021.09.13 10:56:29 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

[19] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1710-14-EP/20, párrafo 29.

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0153-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1050-17-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 1050-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el GAD de Portovelo en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 24 de marzo de 2016, dictado por una de las conjuezas de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio contencioso administrativo No. 09802-2015-00305. En el análisis no se encontró vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ni a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 28 de abril de 2015, Ivanoba del Rocío Suquilanda Uzho presentó una demanda subjetiva o de plena jurisdicción[1] en contra de Rosita Paulina López Sigüenza y Olga Elizabeth Ochoa Barzallo, entonces alcaldesa y procuradora síndica, respectivamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portovelo, provincia de El Oro ("**GAD de Portovelo**") y del director regional 1 de la Procuraduría General del Estado. El caso se sustanció ante el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil ("**TDCA**") con el Nro. 09802-2015-00305.

2. Mediante sentencia de 13 de febrero de 2016, el TDCA aceptó la demanda planteada por la parte actora. En consecuencia, declaró la nulidad[2] de la resolución dictada el 23 de marzo de 2015 y suscrita por la delegada de la alcaldesa del GAD de Portovelo. En este sentido, dispuso la restitución de la accionante a la función que venía desempeñando u otra función de iguales o similares funciones y remuneración, así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir hasta su reintegro más los respectivos intereses.

[1] La accionante solicitó que se declare la nulidad de la Resolución No. 002-2014-SA-GADMP de 23 de marzo de 2015, suscrita por la abogada Olga Elizabeth Ochoa Barzallo, procuradora síndica municipal y delegada de la alcaldesa del GAD Municipal de Portovelo, misma que, dispuso la sanción de destitución de la actora a su cargo administrativo de bibliotecaria, dejando insubsistente su acción de personal No. 004 de 20 de mayo de 2014, al considerarse que habría incurrido en una falta disciplinaria grave señalada en el literal j) del artículo 48 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

[2] El argumento del TDCA para declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, se sustentó en que el artículo 91 de la Ley Orgánica del Servicio Público prevé el término de noventa días contados desde que la autoridad nominadora tuvo conocimiento de la infracción cometida por la servidora pública para imponérsele las sanciones correspondientes. En consecuencia, en el caso concreto, habría caducado la facultad disciplinaria por el transcurso de más de ciento veinticinco días, superando en exceso lo indicado por la ley.

3. El GAD de Portovelo presentó recurso de aclaración en contra de la sentencia antes referida. El TDCA mediante auto de 02 de marzo de 2016, negó el recurso horizontal de aclaración bajo el argumento de que la sentencia dictada es suficientemente clara. El 21 de marzo de 2016, el GAD de Portovelo interpuso recurso extraordinario de casación.

4. El 24 de marzo de 2017, la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia emitió un auto de inadmisión del recurso de casación bajo el fundamento de que dicho recurso no reúne los requisitos de los numerales 4 y 7 del artículo 6 de la Ley de Casación[3].

5. El GAD de Portovelo interpuso recurso de aclaración. Mediante auto de 13 de abril de 2017, la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia argumentó que el auto de inadmisión es *"suficientemente explícito, completo, legítimo, lógico y motivado, asimismo, no es obscuro o ambiguo"*. Por esta razón negó dicha petición.

6. Finalmente, el 28 de abril de 2017, Rosita Paulina López Sigüenza y Aníbal Marcelo Sarango Morales, en sus calidades de alcaldesa y procurador síndico del GAD de Portovelo ("**la entidad accionante**" o *"***el GAD de Portovelo**") presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 24 de marzo y 13 de abril de 2017.

7. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión[4] de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. En sesión ordinaria de 13 de diciembre de 2017, el Pleno de este organismo realizó un primer sorteo, correspondiendo la sustanciación de la causa a la exjueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien, no realizó ningún acto jurisdiccional tendiente a su resolución.

8. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa, correspondiendo la sustanciación al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien, el 28 de julio de 2021, avocó conocimiento y solicitó a la conjueza nacional accionada el correspondiente informe de descargo.

9. Siendo el estado de la causa, corresponde emitir sentencia.

II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

[3] En esta jurisdicción el proceso se identificó con el No. 17741-2016-0457.
[4] Conformada por las exjueza constitucionales Pamela Martínez y Roxana Silva y, el exjuez constitucional Manuel Viteri.

III. Alegaciones de las partes

a. La entidad accionante, GAD de Portovelo.

11. La entidad accionante impugna los autos emitidos por la conjueza de la Sala de Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ("**la conjueza nacional**") de: **i)** de 24 de marzo de 2017, por el cual se inadmitió el recurso de casación; y, **ii)** de 13 de abril de 2017, mismo que negó la solicitud de aclaración del auto del auto de inadmisión del recurso de casación. En la demanda se afirma la vulneración a los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa (art. 76.7.a), la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c), la garantía de la motivación (art. 76.7. l), el derecho a la seguridad jurídica (art. 82) y el derecho a la igualdad formal y material y no discriminación (art. 66.4) de la CRE.

12. El GAD de Portovelo explica de forma general que la vulneración a sus derechos constitucionales antes citados ocurrió: *"por cuanto no admitió a trámite el recurso de casación sobre la sentencia que recurrí pese a estar extensamente fundamentada. La actuación de la conjueza demandada en esta acción, se rige por la inobservancia de las normas fundamentales que la Constitución garantiza a todos los ciudadanos, como son el debido proceso, la seguridad jurídica y el derecho a la defensa. La vulneración de estos derechos deja a las personas en indefensión frente a (sic.) administrador de justicia, razón por la cual debemos acudir mediante la garantía jurisdiccional de la acción extraordinaria de protección (...)".*

13. Frente a una aparente vulneración al derecho a la defensa, la entidad accionante aduce que: *"El argumento principal de la conjuez que inadmite nuestro recurso de casación, es que el recurso está formulado en forma equivocada, porque se ha citado una causal del artículo tercero de la Ley de Casación y se ha fundamentado otra. Pese a ello, ustedes señores Jueces de la Corte Constitucional, podrán apreciar que tengo absoluta razón en mi demanda desde el inicio porque he demostrado hasta la saciedad la vulneración de mis derechos constitucionales".*

14. Por otro lado, frente a la garantía del derecho a ser escuchados en el momento oportuno e igualdad de condiciones argumenta que: *"El recurso de casación fue inadmitido a trámite, porque el conjuez (sic.) no se dio el mínimo tiempo para revisar la aplicación o no, de las normas legales expresas que al detalle constaban en el texto de mi escrito recurrente. En otras palabras, desatendió nuestras peticiones, pues hizo oídos sordos y así incumplió con el mandato Constitucional en el Art (sic.) 76 numeral 7, que establece (...) literal c) ...ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (...) Nosotros argumentamos que no fuimos escuchados en igualdad de condiciones porque la conjuez a quien demandamos con esta acción, han (sic.) actuado lesionando injustamente los intereses del Estado, en favor de los intereses de un particular. Ustedes, señores Jueces de la Corte Constitucional podrán apreciar nuestra afirmación, al examinar el proceso, ya que todo el esfuerzo empleado en nuestra fue en vano".*

15. Respecto a una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, manifiesta: *"Señores Jueces de la Corte Constitucional, durante la sustanciación de la defensa de la institución que representamos en las instancias inferiores, hemos sido víctimas de la flagrante vulneración al debido proceso, de la falta de imparcialidad de los jueces, de inseguridad jurídica, porque las instancias inferiores han dejado de valorar l (sic.) aprueba aportada, o han dejado de aplicar las normas vigentes, simplemente han omitido el cumplimiento de sus obligaciones, las cuales constan en los artículos 169 y 172 de la CRE. Esto con claridad meridiana se convierte en vulneración del debido proceso y de la seguridad jurídica".*

16. Finalmente, la entidad accionante con el mismo argumento anterior amplía que: *"Todas las pruebas que aportamos, demuestran la legalidad del acto administrativo por medio del cual se sancionó a la señora Ivanoba del Rocío Suquilanda Uzho con la destitución del cargo de Jefa de Contabilidad del GADM de Portovelo, esto por haber incurrido en el cometimiento de la falta disciplinaria grave señalada en el literal J) del Art 48 de la Ley Orgánica del Servicio Público que dice 'Incumplir los deberes impuestos en el literal f) del artículo 22 de esta ley o quebrantar las prohibiciones previstas en el literal d) a la n) del Art. 24 de esta Ley'".*

17. Como pretensión solicita que se declare la vulneración de sus derechos fundamentales y se ordene en la reparación integral dejar sin efecto *"el auto impugnado"*, consecuentemente, una nueva conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admita a trámite su recurso de casación para que se pronuncie sobre el fondo de su reclamación.

b. De la parte accionada, Dra. Daniella Camacho Herold, ex conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

18. En su informe de 04 de agosto de 2021, la doctora Daniella Camacho Herold, ex conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, expresó que: *"se ha convertido en práctica, de quienes interponen recursos de casación y de hecho infundados, que la inadmisión de los mismos, viola garantías constitucionales como la seguridad jurídica, falta de motivación. Derecho a la Defensa, Derecho a la igualdad formar (sic.) y material y no discriminación. (...) Es indispensable señalar que carecía de fundamentación al no identificar de manera clara que yerro corresponde a cada norma que hicieron referencia los recurrentes incurrió en una alegación múltiple, lo cual en materia es improcedente puesto que los yerros que contemplan la causal primera son independientes y excluyentes entre sí, es decir no son coadyuvantes (...) Dada la distinta naturaleza de estos tres conceptos de violación de la ley sustancial, resulta inadmisible, por contradictorio, el cargo en que se le enrostra al sentenciador quebranto de una norma por dos de tales aspectos, simultáneamente, pues mal puede haberse dejado de aplicar y erróneamente al mismo tiempo un mismo precepto, o interpretado equivocadamente una norma que no fue aplicada, o aplicada indebidamente una disposición que, aunque no fue rectamente entendida, si regula el caso litigado".*

19. Entre otras consideraciones, la jueza accionada solicita que: *"se rechace la acción extraordinaria de protección (...) en razón de que se incumple con lo prescrito en el Art. 94 de la CRE, y Arts. 58 y 62 de la LOGJCC; y manifiesto a la Corte Constitucional que me ratifico en la totalidad del auto de inadmisibilidad de 25 de julio de 2014".*

IV. Análisis del Caso

20. Esta Corte ha indicado[5] que existe una argumentación completa en la acción extraordinaria de protección cuando se presentan, al menos, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.

21. Como quedó indicado, la entidad accionante enunció presuntas vulneraciones al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa (art. 76.7.a), la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c) y el derecho a la igualdad formal y material y no discriminación (art. 66.4) de la CRE, sin embargo, una vez revisada la argumentación de la demanda, este Organismo no verifica que sobre ellos exista una argumentación completa, por lo que, pese al esfuerzo razonable de conformidad con la sentencia No. 1967-14-EP/20, no se pronunciará al respecto.

22. Sin embargo de lo anterior, este Organismo analizará si existió una vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, únicamente, sobre el auto de 24 de marzo de 2017, emitido por la conjueza nacional. En cambio, al no presentarse argumentos en contra del auto de 13 de abril de 2017, este Organismo no se pronunciará al respecto.

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

23. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE puntualiza que *"no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho"*; en este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que, lo que corresponde es determinar si la decisión cumple, entre otros, con los siguientes elementos que componen esta garantía i) enunciación en la sentencia de las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y, ii) explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho[6].

[5] Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020. Párr. 18: *"**18.1.** Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). **18.2.** Una base fáctica, consistente en el señalamiento de cuál es la 'acción u omisión judicial de la autoridad judicial' (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. **18.3.** Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma 'directa e inmediata' (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC)".*

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 29.

24. Este Organismo procederá a verificar si en el auto de inadmisión del recurso de casación se enuncian las normas en las que se funda y si se explica su pertinencia de aplicación al caso concreto.

25. La entonces entidad recurrente (ahora accionante) señaló en su escrito de fundamentación del recurso de casación que se habrían infringido los artículos 11 numerales 4 y 5; 76 numerales 1 y 7, literales l) y m); 82 de la CRE y 92 de la Ley Orgánica de Servicio Público en relación con la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

26. La conjueza nacional en la fase de admisibilidad del recurso de casación, analizó los cargos señalados por la entidad accionante en su recurso de casación, que correspondían a normas señaladas *ut supra* respecto a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. Tras dicho análisis concluyó que los cargos no se encontraban fundamentados, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 6 y numeral 3 del artículo 7 de la mencionada ley, indicando que:

> *"los recurrentes fundamentan de manera acertada su recurso, inicialmente señalan: '... es decir los señores Jueces interpretan de manera errónea una norma jurídica, transgrediendo de tal forma los derechos de nuestra institución.', para posteriormente señalar: 'Por las consideraciones expuestas, es evidente que el [TDCA] al dictar la sentencia materia del presente recurso, esto es la dictada 13 de febrero de 2016, notificada el mismo día, ha dado una aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho y que por esa falta de aplicación o errónea interpretación hayan concluido en una sentencia totalmente equivocada…',* ***es decir han incurrido en una alegación simultánea de yerros, toda vez que en su recurso no determinan que yerro le atribuyen a cada norma que consideran se ha violentado en la sentencia emitida por el tribunal A quo****, en este sentido, la doctrina dice…(...)* ***esta alegación simultánea hace que los recurrentes incurran en una falta de fundamentación****…(...)* ***en razón de lo expuesto y al no haber fundamentado conforme a derecho su recurso, incurriendo única y exclusivamente en imputaciones vagas, que nada tienen que ver con la técnica necesaria que exige este extraordinario recurso para fundamentarlo conforme a las exigencias determinadas tanto en la Ley de Casación****, como en la doctrina, requisito qua non, no puede prosperar el presente recurso"* (Énfasis añadido).

27. Para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa, lo que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes. Así, esta Corte debe verificar que el auto o sentencia en cuestión "[…] ***guard[e] la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto***"[7] [énfasis añadido].

28. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que el auto impugnado se encuentra debidamente motivado pues la juzgadora analiza y determina que las

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 39.

alegaciones se referían exclusivamente a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. En consecuencia, explicó que la ausencia de la fundamentación de parte de la entidad accionante, sin el debido razonamiento de la infracción acusada, conlleva su inadmisión conforme lo ha dicho la doctrina[8] en materia casacional.

29. Por tanto, en el auto impugnado se observa la debida congruencia con las alegaciones planteadas, puesto que se dieron respuestas a los cargos expuestos en el recurso de casación. En consecuencia, bajo el criterio motivado de la conjueza nacional, el recurso de casación no podía admitirse. En conclusión se observa en el auto impugnado la aplicación de normas y preceptos jurídicos y su pertinencia al caso concreto.

30. En este punto se reitera que no le corresponde a esta Corte pronunciarse respecto a lo resuelto y a la conformidad con la forma en que se dirimió la controversia judicial, ya que para aquello se establecen precisamente los órganos de la justicia ordinaria con los cauces correspondientes del sistema judicial[9].

Sobre el 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 respecto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes"*.

32. Ahora bien, esta Corte estima que la afectación de la seguridad jurídica no se configura de manera abstracta o abierta, sino concreta y específica, y por lo tanto al alegarla, se debe detallar cómo se genera la falta de certeza jurídica, no bastando una alegación general de contravención del artículo 82 de la Constitución, sin identificar el modo en que se presenta la incertidumbre sobre determinado punto de derecho[10]. En el caso concreto, esta magistratura analizará si existió inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales, y no analizará los razonamientos de lo correcto o incorrecto de la aplicación e interpretación de dichas normas[11].

33. La accionante alega violación al derecho a la seguridad jurídica, ya que la conjueza nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió su recurso de casación sin sujetarse al ordenamiento jurídico.

34. En el auto de inadmisión se observa que en el apartado primero, la conjueza nacional se declaró competente con base en el inciso tercero del artículo 182 de la CRE, 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial sustituido por la Disposición Reformatoria Segunda numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos, así como, la

[8] A fojas 11 del cuerpo casacional No. 17741-2016-0457, citó a Humberto Murcia Ballén, Recurso de Casación Civil, Sexta Edición, pág. 343 y 344.
[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1901-13-EP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 26.
[10] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 003-19-DOP-CC de 14 de marzo de 2019, párr. 19.
[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 497-14-EP de 04 de agosto de 2021, párr. 34.

resolución No. 06 de 25 de mayo de 2015 emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia.

35. En el apartado tercero, la conjueza nacional explicó que el requisito de admisibilidad del recurso de casación se encuentra determinado en los artículos 2, 6 numeral 4 y 7 numeral 3 de la Ley de Casación.

36. De lo anterior se evidencia en el auto judicial impugnado, que, la conjueza nacional, aplicó el ordenamiento jurídico relacionado con la admisibilidad del recurso de casación, quien estaba legalmente facultada para hacerlo. Por tanto, no se haya menoscabado de la previsibilidad y certidumbre propias del recurso de casación, al contrario esta Corte ha indicado que: *"el recurso de casación es extraordinario, estricto, formal, riguroso, opera por las causales taxativas, estableciéndolo como el medio de impugnación de corrección jurídica en el ámbito de la legalidad"* [12].

37. Finalmente, este Organismo concluye que en el auto judicial impugnado se aplicaron normas jurídicas previas, claras y públicas que fueron aplicadas conforme lo establece 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:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por el GAD de Portovelo.

2. Devuélvase el expediente al juzgado de origen para los fines pertinentes.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 10:58:14 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 600-14-EP/20 de 16 de junio de 2020, párr. 27.

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1050-17-EP

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1817-17-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 1817-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por Silvana Catalina Casares Pozo, contra la decisión de 17 de mayo de 2017 emitida por la Unidad Judicial con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, dentro de un juicio de cobro de cheque protestado. Una vez efectuado el análisis correspondiente, esta Corte rechaza la acción por falta de agotamiento de recursos.

I. Antecedentes Procesales

1. El 31 de marzo del 2016, Jaime Alberto Verdezoto Chacón, procurador judicial de María de los Ángeles Sevilla Ponce, presentó una demanda civil en contra de Silvana Catalina Casares Pozo. La pretensión de la demanda consistió en el cobro de cheque protestado No. 001978, por la cantidad de (USD $ 7700,00), más intereses legales, los gastos del protesto, costas procesales y el pago de los honorarios profesionales del abogado defensor. La causa fue signada con el número 17230-2016-06110.

2. El 31 de mayo del 2017, el juez de la Unidad Judicial con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha dictó sentencia aceptando la demanda y ordenando a Silvana Catalina Casares Pozo pagar la cantidad de (USD $ 7700,00), más intereses legales y el pago de (USD $ 200,00) por concepto de honorarios profesionales.

3. Inconforme con dicha decisión, el 28 de junio 2017, Silvana Catalina Casares Pozo (en adelante "la accionante") presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 31 de mayo de 2017, emitida por el juez de la Unidad Judicial con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

4. Mediante auto de 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinargote y Wendy Molina Andrade, dispusieron que la accionante complete y aclare su demanda conforme al artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el término de cinco días.

5. El 03 de octubre de 2017, la accionante presentó un escrito dando contestación al auto de 19 de junio de 2017 emitido por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

6. El 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión conformada por los ex jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruíz Guzmán admitieron a trámite la referida acción extraordinaria de protección.

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

8. En el sorteo efectuado ante el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador de sesión de 12 de noviembre de 2019, se determinó la sustanciación de la presente causa, la cual correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de ésta mediante providencia de 17 de agosto de 2021.

9. Siendo el estado de esta causa, se procede a emitir su respectiva sentencia.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

11. La accionante alega vulneración del derecho al debido proceso en las garantías básicas de la motivación y el derecho a la defensa.

12. En su demanda indica: "*se desprende que en la sentencia y en la sustanciación misma del proceso se ha violado el Debido Proceso, es decir se ha violado los Principios Constitucionales consagrados en el artículo 76 numeral 7 literales a) y l) de la Constitución de la República, al no haberse motivada* (sic) *la sentencia, como lo prescribe el literal l) del artículo en referencia, que textualmente dice: l) las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncias* (sic) *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, la sentencia jamás fue motivada, por lo tanto, se violó el debido proceso al no motivar la misma".*

13. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, simplemente afirma de manera genérica que durante la sustanciación del proceso se le ha dejado en indefensión.

14. Finalmente, solicita como pretensión se admita la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se deje sin efecto la sentencia, emitida por el juez de la Unidad Judicial con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

b. Por la autoridad judicial demandada

15. A través del auto de 17 de agosto de 2021 notificado el 18 de agosto de 2021 se solicitó al juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha que envié un informe de descargo. Después de revisado los recaudos procesales se advierte que el órgano jurisdiccional no dio cumplimiento a lo ordenado.

IV. Análisis del Caso

16. Conforme se desprende de los antecedentes relatados en párrafos anteriores, el juez de la Unidad Judicial con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha dictó sentencia aceptando la demanda. Frente a esta decisión, Silvana Catalina Casares Pozo el 28 de junio de 2017 presentó su demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de primera instancia.

17. En función del antecedente descrito y, previo al análisis de fondo, este Organismo verificará si en el presente caso se agotaron los recursos previstos por el ordenamiento jurídico, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

18. El artículo 94 de la Constitución de la República establece:

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

19. En la sentencia No. 037-16-SEP-CC, la anterior conformación de 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 esta fase y se deberá dictar sentencia en la que se analizará el fondo del asunto.

20. Por otra parte, en la sentencia 1944-12-EP/19, la Corte Constitucional estableció una excepción a la regla jurisprudencial referente a la preclusión procesal, en los siguientes términos:

> ***"40. (...) si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la***

> ***legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.*** *(El énfasis consta en el texto original)*.

21. En el caso que nos ocupa, se verifica que la Sala de Admisión admitió a trámite una acción extraordinaria de protección cuya argumentación se dirige a cuestionar la falta motivación y una supuesta indefensión en el juicio verbal sumario de cobro de cheque protestado. Sin embargo, de la revisión del expediente se constata que Silvana Catalina Casares Pozo no agotó el recurso de apelación[1], ni tampoco explicó las razones para considerar que este recurso no era adecuado o eficaz ni alegó que la falta de interposición del recurso era atribuible a alguna cuestión ajena a la negligencia de la accionante.

22. La demostración del agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios configura el carácter extraordinario, excepcional y residual de la acción extraordinaria de protección, como garantía constitucional exclusivamente destinada al resguardo de los derechos constitucionales. El agotamiento de recursos, en conjunción con otros requisitos de la acción extraordinaria de protección, procura evitar la superposición de competencias entre la justicia constitucional y la ordinaria[2].

23. Por los argumentos expuestos, esta Corte se encuentra impedida de pronunciarse sobre el fondo del caso y rechaza por improcedente la demanda presentada por Silvana Catalina Casares Pozo.

V. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Silvana Catalina Casares Pozo.

2. Devuélvase el expediente al juzgado de origen para los fines pertinentes.

---

[1] Al respecto, el artículo 828 del Código de Procedimiento Civil preveía que en el juicio verbal sumario se tramitarían *"(...) las de liquidaciones de intereses, frutos, daños y perjuicios, ordenadas en sentencia ejecutoriada; las controversias relativas a predios urbanos entre arrendador y arrendatario o subarrendatario, o entre arrendatario y subarrendatario,* ***y los asuntos comerciales que no tuviesen procedimiento especial****". (Énfasis agregado)* En el caso bajo análisis se observa que se presentó una demanda para el cobro de un cheque protestado el mismo que fue girado por Silvana Catalina Casares Pozo para satisfacer obligaciones comerciales. Al respecto, el artículo 845 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al caso declara que *"****En el juicio verbal sumario*** *que se efectúe para liquidar intereses, frutos, daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada, el fallo no será susceptible de recurso alguno.* ***En los demás casos de juicio verbal sumario, se concederá el recurso de apelación, únicamente, de la providencia que niegue el trámite verbal sumario, o de la sentencia conforme al Art. 838"****. (Énfasis agregado)*

[2] Corte Constitucional sentencia No. 352-12-EP/19.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:01:22 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1817-17-EP

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 57-17-AN/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 57-17-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 respecto de los numerales 3, 4 y 7 del artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales publicada en el Registro Oficial No. 399 de 09 de marzo de 2011 con reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 804 de 05 de octubre de 2012. Una vez realizado el análisis constitucional, se desestima la acción.

I. Antecedentes

1. El 15 de diciembre de 2017, el señor José Alfredo Piedra Martínez (en adelante el accionante) presentó acción por incumplimiento respecto del artículo 3 numerales 3, 4 y 7 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales publicada en el Registro Oficial No. 399 de 09 de marzo de 2011 con reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 804 de 05 de octubre de 2012, por parte del Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda y Ministerio de Salud.

2. El 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción signada con el No. 57-17-AN. El 11 de abril de 2018, la causa fue sorteada a la exjueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

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 22 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y conforme a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) convocó a las partes al desarrollo de una audiencia, para que las entidades accionadas den contestación a la demanda, el día 01 de julio de 2021; diligencia que se llevó a cabo el día en mención[1].

[1] A la audiencia comparecieron: el señor José Alfredo Piedra Martínez conjuntamente con su abogado patrocinador, representantes del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y el delegado del Procurador General del Estado.

5. Los días 30 de junio y 01 de julio de 2021, el Ministerio de Educación (MED) ingresó documentación correspondiente a esta causa.

6. El 01 de julio de 2021, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) ingresó documentación respecto a este caso.

7. El 08 de julio de 2021, la Procuraduría General del Estado (PGE) ratificó la intervención del abogado Rodrigo Durango Cordero.

8. El 02 de agosto de 2021, el Ministerio de Salud (MSP) ingresó un escrito relacionado con el presente caso.

II. Alegaciones de la acción por incumplimiento

2.1. Norma cuyo cumplimiento se demanda

9. El artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales publicada en el Registro Oficial No. 399 de 09 de marzo de 2011 con reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 804 de 05 de octubre de 2012[2], que según el accionante ha sido incumplido, dispone:

> *Art. 3.- **Declaratoria y beneficios. -** Se declara de interés social y público la protección de los héroes y heroínas nacionales.*
> *Los beneficios por la presente Ley se consideran como derechos adquiridos del héroe o heroína nacional. En caso de muerte del titular, recibirán los beneficios en el siguiente orden de prelación: sus cónyuges y convivientes en unión libre legalmente reconocida, sobreviviente; los hijos e hijas menores de edad; mayores de edad con discapacidad total o parcial permanente, en forma proporcional; y los padres.*
> *Los beneficios son los siguientes:*
> *3) El Estado otorgará becas completas para que puedan cursar sus estudios hasta el tercer nivel; inclusive para la admisión en planteles de educación privada, previa evaluación satisfactoria.*
> *4) El Estado, a través del Ministerio de la Vivienda, entregará en propiedad a título gratuito, una vivienda en condiciones de habitabilidad acorde con las necesidades del titular y su núcleo familiar directo, la cual deberá estar ubicada en el lugar de residencia habitual de la beneficiaria o beneficiario.*
> *7) Tendrán acceso y atención gratuita y preferente en los hospitales de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional o del Sistema de Salud Pública, incluyendo la provisión sin costo de prótesis, aparatos ortopédicos y/o medicamentos que el titular requiera para atender enfermedades, lesiones o discapacidades temporales o permanentes causados con ocasión de los actos heroicos que se reconocen.*

[2] En la Reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 804 de 05 de octubre de 2012, consta: *"Art. 3.- A continuación de la Disposición Final Segunda, añádase lo siguiente: 'TERCERA.-Serán considerados como beneficiarios para los efectos de esta Ley, únicamente quienes logren acreditarse y calificarse como tales, conforme a las disposiciones vigentes, por tanto se deja sin efecto todo proceso de acreditación anterior a la vigencia de esta Ley'. Art. final.- La presente Ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial".*

2.2. Alegaciones del accionante

10. El accionante manifiesta que mediante Resolución No. 006-310-CPCCS-2014 de 19 de agosto de 2014, fue declarado héroe nacional por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, por lo que, se encontraría acreditado para recibir los beneficios que el artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales determina; sin embargo, considera que en su caso los numerales 3, 4 y 7 de la referida norma han sido aplicados parcialmente, lo que derivaría en una vulneración a sus derechos constitucionales.

11. Como prueba del reclamo previo el accionante refiere la remisión de los siguientes oficios:

- No. 005 enviado el 15 de abril de 2015 al Ministerio de Educación. (documento que no se encuentra en el expediente con esa fecha sino con fecha 15 de septiembre de 2015).
- No. 0016 de 17 de octubre de 2016 al Ministerio de Salud.
- Oficios enviados al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda los días 24 de septiembre de 2015, 23 de septiembre de 2016 y 4 de julio de 2017 (en el expediente consta únicamente el escrito de 24 de septiembre de 2015).

12. Adicionalmente, el accionante adjuntó a su demanda diferentes documentos; así se verifica el escrito de 17 de octubre de 2016, mediante el cual puso en conocimiento del MSP su reconocimiento como héroe y requirió que en atención al artículo 3 numeral 7 de la Ley de Héroes y Heroínas Nacionales se reconozca el acceso y atención gratuita y preferente en los hospitales de las fuerzas armadas, de la policía nacional o del sistema de salud pública, para el accionante, su cónyuge señora Mónica Patricia Mena y sus hijos Johnny Alexander Piedra y Liz Angélica Piedra.

13. Escrito de 15 de septiembre de 2015, por el cual puso en conocimiento del MED su reconocimiento como héroe y requirió que en atención al artículo 3 numeral 3 de la Ley de Héroes y Heroínas Nacionales se realice el análisis para la acreditación de los beneficios de la ley, esto es el otorgamiento de becas completas para estudios de tercer nivel en instituciones, inclusive privadas, para sus dos hijos.

14. Escrito de 23 de septiembre de 2015, mediante el cual el accionante puso en conocimiento del MIDUVI su reconocimiento como héroe y requirió que en atención al artículo 3 numeral 4 de la Ley de Héroes y Heroínas Nacionales se realice el análisis y describa los requisitos para ser beneficiario de una vivienda en condiciones de habitabilidad acorde con las necesidades de su titular, la cual debe ubicarse en su lugar de residencia habitual.

15. En la audiencia pública llevada a cabo ante este Organismo, el accionante refirió que el MED no ha otorgado las becas educativas que le correspondían, indicó así mismo que su hijo no ha recibido la beca universitaria; tampoco ha recibido una vivienda por parte del MIDUVI, ni ha recibido atención médica; pese a haber sido declarado

héroe nacional y ser beneficiario de la Ley en mención y haber presentado los reclamos previos correspondientes.

2.3. Alegaciones de las entidades accionadas

2.3.1 Alegaciones del Ministerio de Educación

16. El MED en la audiencia del caso indicó que no consta en el archivo de la institución el documento referido por el accionante del año 2015; a pesar de esto, esa cartera de Estado sí ha dado cumplimiento al numeral 3 del artículo 3 de la Ley bajo análisis, puesto que en atención a la solicitud realizada por el accionante el 09 de noviembre de 2016, en la que requirió *"(...) se analice y se tramite una beca para su representada señorita (...) en la Unidad Educativa Jim Irwin, por ser beneficiario de la Ley de Reconocimiento de Héroes y Heroínas Nacionales";* el MED gestionó dicha solicitud con base en la Ley bajo análisis la cual guarda correspondencia con la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, por lo que, desde el 01 de marzo de 2017, la hija del accionante mantiene una beca del 100% del pago de pensiones educativas en la Unidad Educativa Particular Jim Irwin por parte del Estado.

17. Adicionalmente, el MED adjuntó a su comunicación de 30 de junio de 2021 justificativos respecto a los pagos que ha realizado a favor del accionante[3]. En este sentido, el MED solicitó se desestime la acción y se proceda a su archivo.

2.3.2. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

18. El MIDUVI en su escrito de 05 de julio de 2021 así como en la audiencia pública indicó que en el presente asunto no se ha configurado el reclamo previo determinado en el artículo 54 de la LOGJCC, ya que todos los requerimientos efectuados por el accionante, cuyos fines eran distintos, han sido atendidos. Al respecto, la entidad accionada refiere que el accionante presentó tres escritos; el primero de 23 de septiembre de 2015, por el cual solicitó los requisitos para acceder al beneficio de vivienda, mismo que fue atendido el 13 de mayo de 2016 mediante oficio Nro. MIDUVI-AM-2016-0313-O, en que se le indicó que *"se estaba instrumentalizando el Instructivo de operatividad del acuerdo ministerial Nro. 036-15, el cual contenía el Reglamento para la aplicación de beneficios a las personas reconocidas como héroes y heroínas nacionales*". Posteriormente, el 23 de septiembre de 2016, el accionante habría solicitado información sobre el estado del instructivo antes señalado, lo que fue atendido mediante oficio Nro. MIDUVI-VCM-2016-0275-Ode 27 de octubre de 2016. Finalmente, el accionante mediante oficio de 04 de julio de 2017, habría solicitado una audiencia con la delegación de Héroes y Heroínas, *"la cual fue atendida por el asesor ministerial a la fecha, conforme se desprende del*

[3] Cfr. Anexo al escrito del Ministerio de Educación de 30 de junio de 2021 en el que se adjunta el oficio de la señora Alexandra Carrera Rectora de la Unidad Educativa Particular Jim Irwin, mismo que en su parte pertinente señala: *"(...) está Unidad Educativa Particular Jim Irwin concedió la beca a la estudiante PIEDRA ARTURO LIZ ANGELICA desde marzo 2017."*

recorrido del Sistema de Gestión Documental Quipux, en el cual consta el agendamiento de la mencionada reunión".

19. Adicionalmente, el MIDUVI informó que el 16 de septiembre de 2015 se expidió el Acuerdo Ministerial No. 36-15 que contenía el *"Reglamento para la aplicación de beneficios a las personas reconocidas como héroes y heroínas nacionales"*; instrumento normativo que determinaba requisitos a ser seguidos por los beneficiarios de la Ley bajo análisis; y que en la actualidad se encuentra vigente el Acuerdo Ministerial 11-20 que regula el proceso de selección y priorización de beneficiarios de las viviendas de interés social y otros incentivos.

20. Informó además que actualmente, previo a la entrega de la vivienda, *"(...) se deberá dar cumplimiento a lo señalado en el Reglamento*[4] *que regula el proceso de selección y priorización de las viviendas de interés social y otros incentivos, entrega y reversiones de vivienda. Sin embargo, en el caso del señor José Alfredo Piedra Martínez no se ha presentado la documentación requerida, dejando en evidencia que el accionante no ha entregado los requisitos necesarios ni ha realizado un reclamo previo a esta Cartera de Estado".*

21. En atención a lo mencionado, el MIDUVI solicitó que se rechace la acción por incumplimiento.

2.3.3 Alegaciones del Ministerio de Salud

22. El MSP informó que en atención al escrito del accionante de 17 de octubre de 2016, mediante el cual solicita se tome en conocimiento, análisis y trámite de los beneficios determinados en la Ley, esa cartera de Estado, requirió al director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas *"(...) se contacte con el beneficiario y se realicen las coordinaciones necesarias para atender el requerimiento médico; así como se emita un informe de las gestiones realizadas y el plan terapéutico del caso"*[5]. Ante esto, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas expuso que el accionante está considerado como miembro activo en la plataforma informática del ISSFA, por lo que *"se encuentra habilitada su cobertura de salud, por lo que goza de todos sus derechos como Héroe Nacional"*. Adicionalmente, el MSP indicó que el accionante, de requerir medicamentos, *"(...) debe seguir todos los procedimientos necesarios para ello, es decir hacer el requerimiento con su médico tratante, para ser considerado dentro del grupo que recibe medicación (...)"*. Esta información habría sido puesta en conocimiento del accionante.

23. Adicionalmente, el MSP refirió que la prestación del servicio de salud se brinda a todas las personas sean o no beneficiarios de la Ley en virtud de las competencias

[4] Cfr. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Acuerdo Ministerial No. 11-20 de 06 de abril de 2020 por el cual se emite el *Reglamento que regula el proceso de selección y priorización de beneficiarios de las viviendas de interés social y otros incentivos, entrega y revisiones de vivienda*.
[5] Cfr. Escrito de 03 de mayo de 2018 presentado por el MSP. Foja 33 del expediente constitucional.

constitucionales que le han sido otorgadas; por lo que, no existiría incumplimiento alguno en contra del accionante.

2.3.4 Procuraduría General del Estado

24. La PGE en la audiencia pública refirió que existen condiciones y presupuestos para que una acción por incumplimiento proceda; esto es, que se cuente con una obligación de hacer clara, expresa y exigible; y, si uno de estos presupuestos no se cumplen la acción debe ser rechazada. Así, respecto al supuesto incumplimiento del numeral 3 del artículo 3 de la norma, no existe incumplimiento debido a que está demostrado el cumplimiento con la beca a la hija del accionante. En cuanto al cumplimiento del numeral 4 del artículo 3 de la norma, se verifica que no existió un reclamo previo, por tanto, se debe rechazar la acción; pero además, la norma no es exigible. Finalmente, en cuanto a la obligación contenida en el numeral 7 del artículo 3 de la norma presuntamente incumplida, la PGE refirió que no existe una obligación de hacer o no hacer, sino que se refiere al reconocimiento al derecho a la salud; y, que la entrega de medicamentos o prótesis se presenta únicamente si existe una relación de la enfermedad con los actos heroicos. En virtud de lo expuesto, la demanda debe ser rechazada.

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte

3.1. Competencia

25. 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

26. 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 ordinarias, salvo en los casos en los cuales, de no admitirse la acción por incumplimiento, se provoque un perjuicio grave e inminente para el accionante [6]. La acción por incumplimiento 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 obligación[7] .

[6] Artículo 436 (5), 93 de la Constitución y artículo 52 LOGJCC.
[7] Artículo 93 de la Constitución, artículos 52 y 54 LOGJCC.

27. 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.*"[8] .

28. 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 requerido*[9].

29. En el presente asunto, el accionante ha referido que los numerales 3, 4 y 7 del artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales han sido incumplidos por parte de diferentes carteras de Estado; en este sentido, este Organismo procederá a realizar un análisis en torno a cada uno de los numerales del artículo bajo análisis, por lo que, procederá a verificar por una parte, si el accionante cumplió con el requisito de presentar el reclamo previo y de así haberlo hecho constatará si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

3.2.1 Sobre el numeral 3 del artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales

30. El artículo 3 numeral 3 de la Ley bajo análisis establece como uno de los beneficios para quien haya sido declarado héroe o heroína nacional el otorgamiento de becas completas para que puedan cursar sus estudios hasta el tercer nivel; inclusive para la admisión en planteles de educación privada, previa evaluación satisfactoria. Al respecto, el accionante como prueba del reclamo previo en su demanda afirmó que el 15 de abril de 2015, habría realizado el requerimiento al Ministerio de Educación, a fin de que sus dos hijos sean beneficiarios de las becas en mención. Al respecto, de la revisión del expediente constitucional no consta tal documentación; sin embargo, sí se encuentra el oficio No. 005 de 15 de septiembre de 2015, mediante el cual, el

[8] Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-12-SAN-CC, Caso No 0068-10-AN de 03 de abril de 2012, pág. 5.
[9] Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-11-AN/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 21.

accionante solicitaba a la entidad accionada *"realizar el análisis para la acreditación de los beneficios de Ley"* a favor de sus dos hijos.

31. Este Organismo en la sentencia No. 7-12-N/19 refirió: *"Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: **a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca**; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación"*[10].

32. En este sentido, este Organismo procede a verificar si en el presente asunto, la obligación que el accionante considera incumplida se deriva del texto normativo bajo análisis. El artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a Héroes y Heroínas dispone: *"(...) **Los beneficios por la presente Ley se consideran como derechos adquiridos del héroe o heroína nacional. En caso de muerte del titular**, recibirán los beneficios en el siguiente orden de prelación: sus cónyuges y convivientes en unión libre legalmente reconocida, sobreviviente; los hijos e hijas menores de edad; mayores de edad con discapacidad total o parcial permanente, en forma proporcional; y los padres"*[11] (el resaltado me pertenece). Es decir, el titular del derecho es quien haya sido reconocido como héroe o heroína nacional, en este caso el señor José Alfredo Piedra Martínez; y, únicamente en caso de muerte estos beneficios pasan a las personas en el orden de prelación referido. Consecuentemente, este Organismo verifica que de la norma alegada como incumplida no se desprende una obligación directa en beneficio de sus hijos, por tanto, su reclamación deviene en improcedente.

33. De otro lado, en la audiencia sobre este asunto, el MED refirió que ha otorgado una beca a la hija del accionante en razón de la Ley bajo análisis. Al respecto, si bien de la norma no se determina tal obligación, esta Corte considera que el Ministerio de Educación no podrá afectar los derechos de la hija del accionante; por tanto, el beneficio otorgado (beca) deberá mantenerse hasta que la hija del señor José Alfredo Piedra Martínez culmine sus estudios secundarios.

3.2.2 Sobre el numeral 4 del artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales

34. El artículo 3 numeral 4 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales determina como uno de los beneficios a quienes han sido declarados héroes, la entrega en propiedad a título gratuito de una vivienda en condiciones de habitabilidad acorde con las necesidades del titular y su núcleo familiar directo, la cual deberá estar ubicada en el lugar de residencia habitual de la beneficiaria o beneficiario. El accionante en su demanda refiere como sustento de su reclamo previo diversos oficios dirigidos al MIDUVI (ver *ut supra* párr. 11); sin embargo, de la

[10] Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 7-12-AN/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 12.
[11] Cfr. Artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales.

revisión de la demanda y de los documentos que la acompañan, únicamente se ha constatado el escrito de 23 de septiembre de 2015, por el cual solicita a la entidad accionada que realice el análisis y describa los requisitos para ser beneficiario de una vivienda.

35. Por su parte, el MIDUVI ha referido que no se encuentra verificado el presupuesto de procedibilidad consagrado en el artículo 54 de la LOGJCC, debido a que todos los requerimientos efectuados por el accionante han sido atendidos; así por ejemplo, respecto al escrito constante en el expediente, la entidad accionada, el 13 de mayo de 2016, le indicó que *"se estaba instrumentalizando el Instructivo de operatividad del acuerdo ministerial Nro. 036-15, el cual contenía el Reglamento para la aplicación de beneficios a las personas reconocidas como héroes y heroínas nacionales*". De igual modo, respecto a otros dos requerimientos de 23 de septiembre y 27 de octubre de 2016, el accionante habría recibido una respuesta de la entidad accionada.

36. Ahora bien, tal como se mencionó en el párr. 28 *ut supra* el requisito vinculado a la presentación de la prueba de reclamo previo no es simplemente una formalidad, sino que es un presupuesto indispensable para que el presunto incumplimiento se configure; en el presente asunto, tal requerimiento no ha sido acatado por el accionante, debido a que en ningún momento ha solicitado a la entidad accionada el cumplimiento del artículo 3 numeral 4 de la Ley de Héroes y Heroínas. Así, de la revisión del escrito que reposa en el expediente constitucional se observa que el accionante *"(...) solicito de la manera más comedida se digne tomar en conocimiento análisis y describir los requisitos para la acreditación, de acuerdo a lo que establece la Ley de reconocimiento (...)*[12]*";* en este mismo sentido, de los documentos anexados por el MIDUVI se observa que el accionante el 23 de septiembre de 2016, solicitó información sobre el estado de un instructivo y el 04 de julio de 2017 solicitó una audiencia; es decir, el accionante a pesar de haber presentado escritos a la entidad accionada no ha configurado a su favor un reclamo previo que persiga el cumplimiento de la norma, esto es, no ha reclamado la entrega de una vivienda.

37. En atención a lo manifestado, y debido a que en varias sentencias[13] este Organismo 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 el accionante; el Pleno de la Corte no puede pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento del numeral 4 del artículo 3 de la Ley Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales, dejando a salvo las acciones que a futuro pueda realizar el accionante con ese propósito.

3.2.3 Sobre el numeral 7 del artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales

[12] Cfr. Oficio No. 007 de 23 de septiembre de 2015. (foja 13 expediente constitucional)
[13] 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 11-15-AN/21.

38. El accionante considera que el numeral 7 del artículo 3 de la Ley bajo análisis ha sido incumplido por parte del MSP debido a que presuntamente no ha recibido atención médica; como justificación del reclamo previo, el señor José Alfredo Piedra Martínez adjuntó un escrito de 17 de octubre de 2016, por el cual ponía en conocimiento de la entidad accionada su declaratoria de héroe nacional, así como los nombres de su cónyuge e hijos a fin de que sean considerados como beneficiarios. Por su parte, el MSP ha indicado que el derecho a la salud se encuentra reconocido constitucionalmente y que el accionante y sus familiares pueden recibir atención médica en cualquier centro de salud; pero, además, el accionante es beneficiario de las prestaciones que brinda el ISSFA por lo que, puede recibir la atención médica a través de los hospitales de esa entidad.

39. Sobre el cumplimiento del requisito contenido en el artículo 54 de la LOGJCC, el auto de admisión de 28 de febrero de 2018 indicó que el accionante habría acompañado diferentes documentos; entre estos, el Oficio No. 0016 de 17 de octubre de 2016, remitido al ministro de Salud. Al respecto, este documento indica: *"(...) Solicito de la manera mas comedida se realice la toma de conocimiento, análisis y trámite correspondiente para ser beneficiaria (sic) de los beneficios de la Ley De Reconocimiento a Los Héroes y Heroínas Nacionales, ART. 3 Numeral 7 (...) para: José Alfredo Piedra (...) Mónica Patricia Mena (...), Johnny Alexander Piedra (...) y Liz Angélica Piedra (...)"*[14]. Al respecto, esta Corte ha indicado que es indispensable que en el proceso se haya incorporado prueba suficiente sobre los hechos señalados que derivan en el incumplimiento que alega el accionante; más aún, considerando que, al tratarse de una acción por incumplimiento, la prueba del reclamo previo no consiste en una simple formalidad sino en un requisito necesario para que se configure el incumplimiento[15]. Así, del escrito presentado como prueba del reclamo previo no se evidencia que el accionante haya referido un presunto incumplimiento por parte del MSP, simplemente, el accionante pone en conocimiento de la entidad accionante ser beneficiario de la Ley bajo análisis, más no explica en qué momento o de qué forma no ha recibido atención médica por parte del MSP. En tal sentido, al verificarse que no existe la prueba del reclamo previo, este Organismo no podría pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del presunto incumplimiento de la norma.

40. Adicionalmente, y tal como se refirió en el párrafo 31 *ut supra* el titular del beneficio derivado de la Ley de Reconocimiento a Héroes y Heroínas Nacionales corresponde al señor José Alfredo Piedra Martínez y no a sus familiares, por tanto, tampoco se desprende de la norma una obligación directa en favor de su cónyuge e hijos.

[14] Cfr. Oficio 16 de 17 de octubre de 2016. (foja 9 expediente constitucional)
[15] Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 11-14-AN/19 del 4 de septiembre de 2019.

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. 57-17-AN planteada por el señor José Alfredo Piedra Martínez.

2. La Corte reitera que la beca de estudios otorgada a la hija del señor José Alfredo Piedra Martínez deberá mantenerse hasta que ella culmine sus estudios secundarios.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:18:39 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0057-17-AN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2174-17-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 2174-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: Se analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de acción de protección que declara la vulneración de los derechos a la educación, vida digna, trabajo y superación individual en contra de la Universidad Técnica del Norte. Esta Corte desestima la acción.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 16 de mayo de 2017, el señor Jorge Arturo Castro Morillo presentó una acción de protección en contra de la Universidad Técnica del Norte, solicitando que se condene a dicha institución de educación superior a la reparación de los daños causados y la devolución del dinero que el actor destinó a los gastos del programa de maestría que cursó[1].

2. Con fecha 24 de mayo de 2017, la Jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Ibarra dictó sentencia negando la demanda por no ser procedente.

3. Jorge Arturo Castro Morillo interpuso recurso de apelación. El 18 de julio de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura dictó sentencia aceptando parcialmente el recurso de apelación y declaró la vulneración de los derechos a la educación, al trabajo, superación individual y una vida digna; se dispuso como reparación material la devolución de todos los recursos que el demandante pagó a la Universidad Técnica del Norte por concepto de inscripción y colegiatura. En cuanto a la reparación inmaterial se ordenó que la institución de educación superior presente disculpas públicas; y, además, pague una compensación económica por los sufrimientos y afecciones causadas directamente al afectado o su familia; a liquidarse conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

[1] Consta en el expediente procesal originario que el demandante postuló como aspirante a la Maestría en Gestión Sustentable de Recursos Naturales; programa en el cual fue admitido pese a incumplir el perfil establecido para los postulantes según Resolución del Consejo de Educación Superior No. RPC-SO42-No. 425-2013 del 13 de octubre de 2013. El demandante se matriculó y cursó todas las asignaturas, concluyendo inclusive su trabajo de titulación. La universidad nunca fijó fecha y hora para la correspondiente defensa del trabajo de titulación, por la manifiesta imposibilidad de graduar a alguien que no cumplía con el perfil aprobado por el Consejo de Educación Superior.

4. El 15 de agosto de 2017, la Universidad Técnica del Norte -en adelante, la entidad accionante- presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 18 de julio de 2017, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, dentro de la acción de protección No. 10203-2017-01024.

5. El 5 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada, correspondiéndole la sustanciación al exjuez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

6. El día 5 de febrero de 2019, entraron en funciones los actuales miembros de la Corte Constitucional. 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.

7. El 8 de julio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados activos y pasivos, al Procurador General del Estado, así como a los terceros con interés en la causa; disponiendo a los jueces provinciales que dictaron la resolución impugnada, que en el término de cinco días presenten un informe sobre el contenido de la demanda.

II. Competencia de la Corte Constitucional

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Decisión judicial impugnada

9. La decisión impugnada es la sentencia de 18 de julio de 2017, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, dentro de la acción de protección No. 10203-2017-01024, que en lo principal declaró la vulneración de los derechos a la educación, al trabajo, superación individual y una vida digna del señor Jorge Arturo Castro Morillo; y dispuso como reparación material la devolución de todos los recursos que dicha persona haya pagado a la Universidad Técnica del Norte por concepto de inscripción y colegiatura; como reparación inmaterial se ordenó que la institución de educación superior presente disculpas públicas; y, además, pague una compensación económica por los sufrimientos y afecciones causadas.

IV. Alegaciones de las partes

De la Universidad Técnica del Norte.

10. La entidad accionante afirma que se afectó el derecho a la tutela judicial efectiva, así como el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa; establecidos en los artículos 75 y 76 número 7 de la Constitución.

11. Según expresa la entidad accionante: "*Este derecho a la tutela efectiva garantizado a toda persona ha sido desconocido por los Jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, al declarar la vulneración al derecho a la educación, desvirtuando el constante e insistente trabajo que la Universidad Técnica del Norte ha gestionado ante el órgano correspondiente para la protección del goce efectivo del derecho a la educación del accionante y todos sus estudiantes. Derecho a la educación que se perfecciona con el proceso interno de titulación y registro del título ante los órganos competentes que rigen el sistema de educación superior del país. La Universidad Técnica del Norte siempre ha tenido, tiene y tendrá como objetivo institucional el garantizar el completo y efectivo goce del derecho a la educación de todos sus estudiantes y que ahora, por ser justo, se encuentra reconocido por el Consejo de Educación Superior en la Resolución RPC-S0-25-No.491-2017*"[2].

12. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, la entidad accionante menciona que los jueces debían solicitar al Consejo de Educación Superior una respuesta inmediata relacionada a la inclusión del perfil al campo amplio relacionado al programa de maestría en cuestión.

13. Como pretensión, solicita que se declare la vulneración de los derechos enunciados, se ordene la reparación integral y que los jueces accionados acepten la resolución No. RPC-S0-25-No.491-2017.

De los jueces accionados.

14. En cumplimiento de lo dispuesto por la jueza constitucional sustanciadora, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, con fecha 20 de julio de 2021, presentaron su informe de descargo.

15. Los jueces provinciales exponen que: "*(...) encontramos que existía vulneración de los derechos garantizados por la Constitución de la República en contra del accionante, ya que la Universidad Técnica del Norte y el Instituto de Postgrado, sin acatar la Resolución RPC-SO42-No. 425-2013, de 30 de octubre del 2013 del Consejo de Educación Superior CES, que aprueba el proyecto de Maestría, y se establece el perfil de los postulantes al decir: "Tener título de tercer nivel en ingeniería agronómica, ingeniería forestal, ingeniería en recursos naturales, ingeniería en medio ambiente, biología y geografía, debidamente registrado en el SNIESE", inscribe y matricula al Ing. Jorge Arturo Castro Morillo, que tenía el título*

[2] El Consejo de Educación Superior mediante Resolución RPC-S0-25-No.491-2017, de 19 de julio de 2017, resolvió: "*Artículo Único.- En los programas vigentes que han sido aprobados por el Consejo de Educación Superior, se considerará como preferente el perfil de ingreso determinado en la resolución de aprobación, sin perjuicio de que se admita a estudiantes que provengan de otras áreas del conocimiento a las establecidas en la resolución de aprobación y/o que cuenten con la experiencia profesional que, en el ejercicio de la autonomía responsable, la institución de educación superior determine. En todo caso la decisión de admisión a los programas deberá ser motivada e informada debidamente a los postulantes*".

académico de tercer nivel en Ingeniería Química, y no cumplía con el requisito determinado por el Consejo de Educación Superior, sin meditar que a lo mejor una vez terminado el pensum, no podría graduar al maestrante en el programa aprobado; y lo que se estableció en este caso es que el Instituto de Postgrado de la Universidad Técnica del Norte no podía cumplir con la graduación de Magister al accionante pese a haber sido debidamente matriculado en el programa de postgrado y haber cumplido con el requerimiento académico, por no cumplir el maestrante con el requisito establecido por el Consejo de Educación Superior en cuanto al título de tercer nivel se refiere, y que la Universidad Técnica del Norte, sin reparar en las consecuencias matriculó al accionante en el programa de maestría, cumplió con el pensum académico, realizó el trabajo y no podía graduarse, vulnerándose de esta manera los derechos garantizados en la Constitución de la República en cuanto se refiere al derecho a la educación, al trabajo, superación y una vida digna del accionante, que pese a haber cumplido el programa, no podía ser graduado por el Instituto de Postgrado de la Universidad Técnica del Norte; y en consecuencia tenía derecho a la reparación material e inmaterial por el daño causado".

V. Análisis constitucional

16. Con respecto a la vulneración del derecho a la defensa como garantía del debido proceso, esta Corte luego de hacer un esfuerzo razonable no encuentra argumentos claros sobre los cuales pronunciarse con respecto a dicho cargo, pues la entidad accionante no precisa cómo la expedición de una resolución por parte del Consejo de Educación Superior, que no fue parte del proceso, afectó el mencionado derecho[3].

17. En cuanto a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la Constitución en su artículo 75, prescribe: "*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*".

18. Esta Corte ha señalado en su jurisprudencia: "*(...) la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión*"[4]. A partir de aquello, este Organismo analizará en el presente caso los tres componentes de la tutela judicial efectiva.

19. Sobre el derecho al acceso a la administración de justicia, que implica el derecho a la acción y a tener respuesta a la pretensión, la entidad accionante no ha señalado que se hayan presentado en este caso barreras u obstáculos al acceso a la administración

[3] Esta Corte ha señalado en su sentencia No. 1967-14-EP/20 que si un cargo carece de argumentación completa debe hacerse un esfuerzo razonable para analizar si, a partir de un cargo formulado por el accionante, cabe establecer la vulneración al derecho fundamental invocado.
[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21.

de justicia. Asimismo, la pretensión de la institución accionante dentro de la causa, tuvo respuesta, más allá de que esta sea favorable o no.

20. El derecho a un debido proceso judicial abarca los actos que suceden desde que se presenta una acción ante la administración de justicia hasta que se ejecutoríe una sentencia debidamente motivada. En la especie, la entidad accionante reclama que la decisión de los juzgadores no consideró lo establecido en la resolución No. RPC-S0-25-No.491-201 del Consejo de Educación Superior.

21. Ahora bien, en el libelo analizado, la parte accionante asevera: "*(...) con la interpretación realizada por los Jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, se ha privado a mi representada el absoluto goce del derecho a la tutela efectiva, en razón de que mediante Resolución RPC-S0-25-No.491-2017, de 19 de julio de 2017, (un día después de que los referidos jueces hayan dictado la impugnada sentencia) el Consejo de Educación Superior, expidió una resolución en favor de todos los estudiantes que forman parte del sistema de educación superior del país*".

22. De tal modo, no puede cuestionarse que los jueces accionados no hayan considerado lo establecido por el Consejo de Educación Superior, cuando esto se materializó en una resolución emitida luego de que se expidió el fallo. De ahí que, el debido proceso judicial no pudo haber sido inobservado en ninguna de sus etapas, en función de las valoraciones exigidas con respecto a una resolución inexistente al momento en que los jueces dictaron la sentencia impugnada.

23. Finalmente, sobre la ejecutoriedad de la sentencia, no existe ningún cuestionamiento por parte de la entidad accionante.

24. Por lo anotado, luego de que esta Corte ha analizado sus tres componentes, se descarta una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en los términos expresados en la demanda.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta.

2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:18:03 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2174-17-EP

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2810-17-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 2810-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza si el auto de inadmisión del recurso de casación dictado en la causa 17510-2016-00166, por la Conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia de 27 de septiembre de 2017 vulneró derechos constitucionales del Servicio Nacional de Aduana. Una vez realizado el análisis correspondiente, esta Corte desestima la acción.

I. Antecedentes

1. El 10 de mayo de 2016, el señor Jorge Antonio Astudillo Pesántez, representante de Boehringer Ingelheim del Ecuador Cia. Ltda. (compañía actora), presentó una demanda[1] mediante la cual impugnaba la resolución No. SENAE-DDG-2016-0233-RE, emitida el 15 de abril de 2016 por la directora distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), con la cual declaró sin lugar su reclamo administrativo de impugnación Nro. 70-2016 y ratificó el aforo efectuado a la declaración aduanera con refrendo Nro. 028-2016-10-00090699, por la importación de "Pharmaton Kiddi Tabletas Masticables". El proceso se signó con el número 17510-2016-00166.

2. El 11 de julio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito aceptó la demanda[2], declaró la ilegitimidad de la

[1] El actor refirió que el producto ha sido "(…) *calificado por el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical "Leopoldo Izquieta Pérez", hoy Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria "ARCSA", como medicamento de libre venta. Indica que la compañía presentó la declaración aduanera de importación de dicho producto, con refrendo nro. 028-2016-10-00090699, clasificándolo en la subpartida arancelaria nro. 3004501000, gravada con el 5% de derechos ad-valorem, 0% del impuesto al valor agregado y salvaguardias. Manifiesta que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, como resultado del aforo de la mercadería, cambió a la partida nro. 21.06, correspondiente a "Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte", "Que contengan como ingrediente principal uno o más extractos vegetales, partes de plantas, semillas o frutos, con una o más vitaminas, minerales u otra sustancia.", generando la liquidación nro. 3337632, que establece USD. 25.051,620 a pagar"*.

[2] La sentencia indica: *"(...) Todo lo dicho hasta aquí evidencia que la Administración Aduanera ha ejercido sus facultades determinadora y resolutiva de forma deficiente, en tanto, no ha justificado plenamente su decisión. (...) Así pues, la prueba actuada en la causa y la falta de la debida motivación, desvirtúan la presunción de legitimidad de la resolución nro. SENAE-DDG-2016-0233-RE, y del acto determinativo que constituye su antecedente, pues no se evidencia un correcto y completo ejercicio de la facultad determinadora de la Administración Aduanera, la cual busca establecer la justa y debida medida legal del tributo debido, al amparo de los derechos y garantías legales y constitucionales que le asisten al contribuyente, ya que en el proceso se ha probado que el producto importado al amparo de la declaración*

resolución impugnada y determinó que *"(...) de acuerdo a lo probado en el proceso, el producto "Pharmaton Kiddi Tabletas Masticables", en la declaración aduanera con refrendo nro. 028-2016-5-10-00090699, debe ser clasificados en la subpartida arancelaria correspondiente a medicamentos (...)"* (sic).

3. La compañía actora solicitó aclaración de la sentencia referida anteriormente, por lo que, el 25 de julio de 2017, el Tribunal de lo Contencioso Tributario aceptó la aclaración debido a la existencia de errores tipográficos respecto al número de referendo de la declaración aduanera a la que se refiere el proceso.

4. El SENAE interpuso recurso de casación respecto a la sentencia de 11 de julio de 2017, recurso que fue calificado a trámite el 24 de agosto de 2017.

5. El 27 de septiembre de 2017, la conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación presentado por el SENAE.

6. El 19 de octubre de 2017, SENAE (en adelante la entidad accionante) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 27 de septiembre de 2017.

7. El 27 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa bajo el No. 2810-17-EP. Posteriormente, el 27 de febrero de 2018, el caso fue sorteado a la exjueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.

8. El día 05 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 de la Corte Constitucional. Debido al sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa se remitió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 29 de junio de 2021, avocó conocimiento de la causa, ordenó que se notifique a las partes, y solicitó el informe de descargo a la judicatura que emitió el acto impugnado.

9. El 02 de julio de 2021, el Dr. Gustavo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia y los jueces José Dionicio Suing Nagua y Gilda Rosana Morales Ordóñez remitieron el informe de descargo correspondiente.

II. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

---

aduanera nro. 028-2016-10-00090699, es un medicamento, sin que la autoridad demandada haya aportado prueba alguna para soportar sus conclusiones. En consecuencia, a dicha importación corresponde aplicar la partida arancelaria nro. 3004501000, como sostiene la compañía actora.- (...)"

III. Decisión Impugnada

11. La decisión impugnada por la entidad accionante es el auto dictado por la conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia de 27 de septiembre de 2017 que inadmitió el recurso de casación interpuesto por el SENAE.

IV. Pretensión y argumentos de las partes

4.1. Entidad accionante

12. La entidad accionante alega que el auto impugnado ha vulnerado sus derechos constitucionales correspondientes a la tutela judicial efectiva, debido proceso en cuanto al cumplimiento de las normas y derechos de las partes por parte de cualquier autoridad; la garantía de motivación; y, el derecho a la seguridad jurídica; todos los derechos mencionados anteriormente se contemplan en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 literal l) y 82 de la Constitución de la República (CRE).

13. Así, respecto a la seguridad jurídica la entidad accionante menciona que *"(...) la Corte Nacional comete un gran error al inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Administración Aduanera, esto en virtud del ejercicio que realizó la Sala de Admisión, en donde excedió de las facultades que ella tenía sobre su decisión"*. En este mismo sentido, SENAE transcribe el artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos e indica: *"(...) lo ÚNICO que debía revisar la Sala de Admisión, era si contenían los requisitos de forma o no, pero vemos como en el auto resolutorio analiza aspectos que no le corresponden (...)"*.

14. En cuanto a la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante transcribe decisiones judiciales que analizan este derecho y concluye *"(...) sin lugar a dudas, en la falta de aplicación del artículo 76 número 7 letra 1) 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 (...)"*, de igual modo, menciona que el auto impugnado *"(...) no considera nuestra argumentación, la cual es muy clara en determinar las falencias que tiene la sentencia a quo, en la cual se deja claro que solo se limita mencionar que no hay motivación en las resoluciones de la administración aduanera (...)"*.

15. En atención a lo manifestado, la entidad solicita se acepte su demanda, se declare la vulneración a derechos constitucionales y se ordene las medidas de reparación integral correspondientes.

4.2. Legitimado pasivo

16. El 02 de julio de 2021, ingresó el informe de descargo por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Al

respecto, los jueces nacionales indican que actualmente la Dra. Magaly Soledispa Toro, conjueza que emitió el acto impugnado, no forma parte de la Corte Nacional de Justicia; pese a ello, la Sala expone los antecedentes del caso, el contenido del auto impugnado e indica que:

> *iv)La Conjueza al examinar el argumento del recurso de casación al amparo de las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, concluye que "el vicio previsto en la legislación ecuatoriana como "errónea interpretación" parte de la hipótesis de que la norma señalada como infringida tiene carácter sustancial y fue aplicada por el tribunal de instancia, (...) el recurrente sostiene que la sentencia impugnada está viciada, tanto por falta de requisitos como por decisiones incompatibles. Los cargos formulados adolecen de falta de precisión pues invoca indiscriminadamente las hipótesis casacionales previstas en la causal quinta, sin ningún criterio técnico ni diferenciador, desconociendo de esta manera la particularidad de cada una de las hipótesis previstas (...).*

4.3. Tercero con interés

17. El 29 de julio de 2020, el señor Marcelo José Dotti Ratti, representante legal de la compañía Boehringer Ingelheim del Ecuador Cia. Ltda., presentó un escrito en el que presentaba argumentos respecto al caso y solicitó que la demanda del SENAE sea rechazada.

V. Análisis Constitucional

18. La Acción Extraordinaria de Protección es una garantía jurisdiccional que persigue proteger los derechos fundamentales de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades contra las vulneraciones producidas a través de los actos jurisdiccionales de carácter definitivo o inmutable. En este sentido, no se puede considerar a esta garantía como una nueva instancia de revisión respecto a las decisiones tomadas por los jueces ordinarios, sino que, al ser una acción, se activa un nuevo proceso que busca satisfacer pretensiones autónomas en materia constitucional, distintas a las controvertidas en el proceso originario.

19. Este Organismo observa que la entidad accionante si bien alega vulneraciones a diferentes derechos constitucionales (ver párrafo 12 *ut supra)* su argumento central se relaciona con la presunta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica, debido a que el auto impugnado realizó un análisis de fondo que no corresponde a la fase de admisión y además no habría considerado las alegaciones de la entidad accionante. En este sentido, y debido a que no existen mayores fundamentos para analizar los otros derechos alegados por SENAE, pese a realizar un esfuerzo razonable[3], esta Corte considera suficiente analizar la presunta vulneración al debido proceso en cuanto a la garantía de motivación y el derecho a la seguridad jurídica, por lo que, se resuelve los siguientes problemas jurídicos:

[3] Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr.21.

5.1. ¿El auto impugnado vulnera el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE?

20. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal l) puntualiza que *"[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho"*; en este contexto, la Corte Constitucional ha señalado que, lo que corresponde es determinar si la decisión cumple, entre otros, con los siguientes elementos que componen esta garantía i) enunciación en la sentencia de las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho[4].

21. En el presente asunto, la entidad accionante refiere que su escrito de interposición del recurso de casación cumplía con los requisitos legales para ser admitido; considera que el auto impugnado es inmotivado, ya que no consideró los argumentos presentados por el SENAE.

22. El auto bajo análisis consta de cuatro considerandos[5]. En el acápite cuarto el auto realiza el análisis formal del recurso planteado por SENAE, analizando la oportunidad[6], legitimación[7] y procedencia[8].

23. El auto continúa indicando las normas que la entidad accionante consideró infringidas: *"(...) el art. 76, número 7, letra l de la Constitución de la República del Ecuador, el art. 273 del Código Tributario, el art. 140 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; los arts. 79 y 110 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; el art. 259, primero y segundo incisos de la Ley Orgánica de Salud Pública; la Nota Legal 1, letra a del capítulo 30 de las Notas Explicativas del Sistema Armonizado para la Designación y Codificación de Mercaderías; y, la Resolución de triple reiteración nº 05-2013 de la Corte Nacional de Justicia"*.

---

[4] Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 28-29.

[5] Siendo estos: Jurisdicción y Competencia; Consideraciones Generales y Naturaleza del Recurso de Casación; Antecedentes y Análisis Formal del Recurso de Casación.

[6] El auto menciona: *"El recurso ha sido interpuesto el 14 de agosto de 2017, esto es, dentro del término previsto para las entidades y organismos del sector público, por el art. 5 de la Ley de Casación codificada, como es el caso"*.

[7] El auto impugnado indica: *"El director distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, cuya calidad de tal se encuentra debidamente justificada con los documentos que obra a fojas 359 y 372 del proceso, al referir agravio a los intereses institucionales con la sentencia emitida por el tribunal de instancia, está legitimado para presentar este recurso"*.

[8] El auto impugnado indicó: *"(...) para dilucidar la procedencia del recurso de casación es menester analizar si existe proceso, desde el punto de vista procesal, lo cual en la especie está justificado por el estado de la causa. También se debe establecer si el auto o sentencia pone fin al proceso, requisito que también se cumple dado que en materia tributaria el sistema jurídico ecuatoriano ha previsto instancia única. (...) En la especie, las pretensiones de la empresa accionante están dirigidas a impugnar un acto de la administración aduanera que establece obligaciones, por lo que en efecto, se trata de un proceso de conocimiento"*.

24. Y procede a realizar el análisis de la fundamentación del recurso de casación. Sobre la causal primera, el auto recoge la posición de la entidad accionante[9], realiza una explicación respecto a la finalidad de la causal alegada según lo determina el artículo 3 numeral 1 de la Ley de Casación[10] refiriendo que para que esta proceda *"(...) se debe: a) Citar el modo de infracción; b) Individualizar la "norma de derecho" infringida; c) Fundamentar el cargo; y, d) Explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia. Estos requisitos deben ser desarrollados conforme lo exige la técnica de casación, es decir, de manera específica y pormenorizada. Por tanto, el cargo no se fundamenta con la sola presentación de argumentos, sino que éstos deben ser confrontados con la sentencia, de manera que quede en evidencia la infracción en la que habría incurrido el tribunal juzgador*", situación que en el caso bajo análisis no habría ocurrido, debido a que *"(...) el vicio falta de aplicación se produce cuando el tribunal, al dictar sentencia ignora normas sustantivas, que están llamadas a resolver el caso y que se encuentran vigentes, sin importar su jerarquía. Ello supone que las normas señaladas como infringidas, deben tener carácter sustancial y no deben haber sido referidas ni analizadas en la sentencia. También corresponde al o a la recurrente establecer la pertinencia de la aplicación de esta norma en la resolución de la causa; es decir, poner en evidencia que los hechos materia de la litis se subsumen en esta norma y no en la aplicada por el tribunal. Igualmente, debe consignar el carácter determinante del presunto vicio en la parte dispositiva de la sentencia".* En tal sentido, al verificar que el cargo no fue presentado acorde a la técnica casacional fue rechazado.

25. En cuanto a la falta de aplicación alegada por el SENAE del artículo 110 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el auto refiere que la entidad accionante por un lado *"(...) lo único que hace es una referencia general de las atribuciones que tiene para efectuar la clasificación arancelaria pero no llega a precisar las razones por las cuales la norma estaba llamada a la resolución de la causa; por el contrario, alude a la valoración probatoria realizada por el tribunal"* y por otro no *"establece el carácter determinante del presunto vicio en la parte dispositiva de la sentencia",* concluyendo que el cargo es inadmisible.

26. Respecto a la falta de aplicación del art. 259, primer inciso de la Ley Orgánica de Salud Pública, el auto indica que el cargo no es admisible ya que *"(...) la autoridad*

[9] El auto impugnado menciona: "*Al amparo de la causal primera, el recurrente formula cargos contra la sentencia por falta de aplicación del art. 140 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; de los arts. 79 y 110 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; del art. 259, primero y segundo incisos de la Ley Orgánica de Salud Pública; y, de la Resolución de triple reiteración nº 05- 2013 de la Corte Nacional de justicia; y, por errónea interpretación de la Nota Legal 1, letra a del capítulo 30 de las Notas Explicativas del Sistema Armonizado para la Designación y Codificación de Mercaderías".*

[10] Ley de Casación: Art. 3.- Causales.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: 1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva.

aduanera, transcribe el enunciado normativo y explica las razones por las cuales considera que se debió aplicar la norma, pero no explica el carácter determinante del vicio en la parte dispositiva de la sentencia"; además para sustentar esta afirmación emplea jurisprudencia de la ex Corte Suprema de Justicia[11] .

27. Sobre el Art. 79, letras a y b del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el auto determinó que el mismo no era admisible ya que *"la autoridad aduanera se limita a copiar el enunciado normativo (...)"* sin presentar fundamentación alguna.

28. Finalmente, respecto a la falta de aplicación del precedente jurisprudencial, contenido en la Resolución No. 05-2013 de la Corte Nacional de Justicia, el auto refiere que el SENAE *"(...) no consigna mayores elementos, de juicio que permitan a la sala de casación emitir un pronunciamiento al respecto, pues se limita a establecer su existencia, que desde luego, es conocida por esta Sala"*, por lo que, a criterio de la conjueza, el cargo es inadmisible.

29. En cuanto al cargo de errónea interpretación de la Nota Legal 1, letra a) del capítulo 30 de las Notas Explicativas del Sistema Armonizado para la Designación y Codificación de Mercaderías, el auto impugnado describe al vicio jurídico[12] expone que *"(...) el vicio previsto en la legislación ecuatoriana como "errónea interpretación" parte de la hipótesis de que la norma señalada como infringida tiene carácter sustancial y fue aplicada por el tribunal de instancia"* después del análisis correspondiente, la conjueza concluyó que el cargo no era admisible en razón de la técnica casacional.

30. En el análisis de la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación[13], el auto impugnado expone la norma que regula el recurso de casación en materia tributaria, indica los supuestos en los cuales es procedente alegarla, expone el argumento del SENAE *"El recurrente sostiene que la sentencia impugnada está viciada, tanto por falta de requisitos como por decisiones incompatibles"* e indica que los cargos *"(...) adolecen de falta de precisión pues invoca (sic) indiscriminadamente las hipótesis casacionales previstas en la causal quinta, sin ningún criterio técnico ni diferenciador, desconociendo de esta manera la particularidad de cada una de las hipótesis previstas en la causal quinta del art. 3 de la Ley de Casación"*. En atención a lo expuesto, la conjueza al calificar el recurso planteado por el SENAE concluyó que el mismo era inadmisible toda vez que su fundamentación no permite un pronunciamiento de fondo por parte de la sala de casación.

---

[11] Cfr. Gaceta Judicial, año XCV, serie XVI, No. 2, página 340, 22 de junio de 1994.

[12] El auto expone: *Devis Echandía considera que el vicio jurídico "errónea interpretación" se determina "porque existe una norma legal cuyo contenido o significado se presta a distintas interpretaciones, y el tribunal, al aplicarla, siendo aplicable al caso (pues si no lo es habría indebida aplicación) le da la que no corresponde a su verdadero espíritu"*.

[13] Ley de Casación: Art. 3.- Causales.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: 5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles.

31. Una vez expuesto el contenido del auto impugnado, este Organismo considera que los parámetros mínimos de motivación han sido acatados, toda vez que el auto de inadmisión expone las normas vinculadas a la pertinencia del recurso, refiere justamente que la interposición de este recurso requiere del cumplimiento de formalidades y requisitos para ser admitido, los cuales se encuentran delimitados en la Ley de Casación y realiza una explicación en la que relaciona las normas con los hechos alegados en la interposición del recurso, determinando que el mismo no ha sido fundamentado conforme lo requiere la técnica jurídica, por lo que, no se evidencia una vulneración al artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE.

5.2. ¿El auto impugnado vulneró el artículo 82 de la CRE?

32. La Constitución de la República en su artículo 82 determina que 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"*. Al respecto, este Organismo ha indicado que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad[14].

33. La entidad accionante considera que el derecho a la seguridad jurídica ha sido vulnerado debido a que la conjueza al analizar la admisión del recurso de casación se habría excedido en las competencias determinadas en la ley de la materia, es decir, habría realizado un examen de fondo, el cual corresponde a la emisión de una sentencia; para justificar este accionar, el SENAE transcribe el contenido del artículo 270 del COGEP[15], norma que este Organismo identifica no habría sido aplicable al caso bajo análisis, debido a que a la temporalidad de la causa, la misma se sustanció con base a la Ley de Casación.

34. Ahora bien, este Organismo evidencia que el auto impugnado en el acápite cuarto analizó la admisión del recurso interpuesto por el SENAE en atención a los requisitos

[14] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 989-11-EP/19, de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.
[15] COGEP. Art. 270.- Admisibilidad del recurso. (Sustituido por el Art. 43 de la Ley s/n, R.O. 517-S, 26-VI-2019). - Recibido el proceso en virtud del recurso de casación, se designará por sorteo a una o a un Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, quien en el término de quince días examinará exclusivamente que el recurso se lo haya presentado en el término legal y que la forma del escrito de fundamentación tenga la estructura señalada en el artículo 267. Cumplidas estas formalidades, lo admitirá.
Si los cumple, se admitirá el recurso, se notificará a las partes y se remitirá el expediente a la Sala Especializada correspondiente de la Corte Nacional de Justicia. Si no los cumple, la o el Conjuez dispondrá que la parte recurrente la complete o aclare en el término de cinco días, determinando explícitamente el o los defectos, si no lo hace, se inadmitirá en recurso, pudiendo deducirse el recurso de revocatoria del auto de inadmisión.
En el auto de admisión se correrá traslado con el recurso deducido a la contraparte, concediéndole el término de treinta días para que sea contestado de manera fundada; con o sin contestación en el término señalado, se remitirá el expediente a la sala respectiva de la Corte Nacional de Justicia para que falle sobre el recurso.
No procede el recurso de casación cuando de manera evidente lo que se pretende es la revisión de la prueba.
Si el proceso se eleva en virtud de recurso de hecho, dentro del término de quince días, examinará si el recurso de casación fue debidamente interpuesto en cuyo caso concederá.

legales determinados en los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación[16]. Sobre la fase de admisibilidad de un recurso de casación, la Corte Constitucional ha indicado que para la procedencia del mismo, se deben cumplir con los requisitos formales que se encuentran prescritos en la Ley y las formalidades que exige la jurisprudencia para la fundamentación de las causales establecidas en la Ley; por lo que, *"una contradicción entre la causal invocada y el fundamento que la sostiene sí corresponde al análisis de admisibilidad del recurso de casación, puesto que se centra en las fallas e inconsistencias del recurso (...)"*[17]*;* es decir, durante esta fase corresponde el análisis del cargo del recurrente con la causal invocada, que es justamente lo que ocurrió en el presente caso, pues conforme se ha demostrado en el análisis que antecede, la conjueza nacional centró el examen de admisibilidad en la verificación formal de los presupuestos exigidos por la Ley de Casación, efectuando el análisis de la fundamentación del recurso, a la luz de las causales invocadas por el recurrente; aplicando así la normativa jurídica correspondiente.

35. En atención a lo manifestado, no se evidencia que el auto impugnado haya vulnerado el artículo 82 de la CRE, ya que no existe un análisis de fondo. Lo que sí se observa es que en el auto impugnado se efectuó el análisis de admisión con base en los fundamentos del recurso y en aplicación de las normas de la Ley de la materia, por tanto, no se encuentra en el presente asunto una vulneración a los derechos constitucionales del SENAE.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por el SENAE en contra del auto emitido por la conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro de la causa No. 17510-

[16] Ley de Casación Art. 6.- Requisitos formales.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: 1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales;
2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido;
3. La determinación de las causales en que se funda;
4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.
Art. 7.- Calificación.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días hábiles, examinará si concurren las siguientes circunstancias:
1ra. Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2;
2da. Si se ha interpuesto en tiempo; y,
3ra. Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior.
El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso.

[17] Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1629-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 26. Ver también. Sentencia No. 2107-15-EP/20 de 02 de septiembre de 2020, párr. 33.

2016-00166.

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

3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:17:15 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2810-17-EP

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1-18-IN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 1-18-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 desestima la acción pública de inconstitucionalidad respecto del artículo 59 (1) de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública al verificar que es compatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, no supone una restricción de derechos y no contiene una medida regresiva en derechos.

I. Antecedentes

1. El 11 de enero de 2018, Juan José Pérez Ayala, en calidad de gerente general y representante legal de la compañía TECFOOD SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN S.A., presentó una acción pública de inconstitucionalidad -por el fondo- en contra del artículo 59 (1) de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública **("Ley Reformatoria de Contratación Pública")**, publicada en el Registro Oficial No. 100 de 14 de octubre de 2013.

2. El 01 de marzo de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador[1] admitió a trámite la demanda y solicitó a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional del Ecuador y a la Procuraduría General del Estado que intervengan por escrito defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada. Asimismo, solicitó a la Asamblea Nacional que remita los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.

3. En un primer sorteo efectuado el 14 de marzo de 2018, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Marien Segura Reascos.

4. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo de 09 de julio de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

5. El 2 de julio de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

[1] La Sala de Admisión estuvo integrada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana, Marien Segura Reascos y el entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

II. Competencia

6. 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. Norma respecto de la cual se demanda la inconstitucionalidad

7. Artículo 59 (1) de la Ley Reformatoria de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial No. 100 de 14 de octubre de 2013:

> *"Feria Inclusiva.- La Feria Inclusiva es un procedimiento que se utilizará preferentemente por toda entidad contratante, con el objeto de adquirir obras, bienes y servicios de producción nacional, catalogados o normalizados, no catalogados o no normalizados.* ***En este procedimiento únicamente podrán participar, en calidad de proveedores los productores individuales, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas****". (énfasis añadido)*

IV. Pretensión y fundamentos

4.1. Demanda de acción pública de inconstitucionalidad

8. El accionante señala que la norma impugnada es contraria al principio y derecho a la igualdad y no discriminación (arts. 11 numeral 2 y 66 numeral 4 CRE) y al principio de desarrollo progresivo y de prohibición de no regresividad (11 numerales 4 y 8 CRE).

9. Afirmó que a través del precepto legal demandado "[…] *el legislador reguló un privilegio exclusivo y excluyente a favor de un determinado grupo de proveedores nacionales, que implica, a su vez, una discriminación en contra de las personas naturales o jurídicas que no forman parte del mismo*" y que aquello resulta grave pues "*está medida de 'acción afirmativa' no está condicionada a ningún factor, sea de orden territorial, temporal o económico, sino que prevé un mecanismo preferencial y privilegiado para un determinado grupo de proveedores, los cuales en la práctica serán los únicos habilitados en participar en los procesos de licitación*".

10. En relación a que la norma habría establecido una acción afirmativa señaló que "[…] *bajo el pretexto de equiparar la situación fáctica de cada persona, no es jurídicamente permisible establecer acciones afirmativas desproporcionadas o indeterminadas* […]" y que "*establecer acciones afirmativas absolutas e indeterminadas equivaldría a instaurar una forma reglada, pero no constitucional de discriminación* […]".

11. Adujo que "*resulta inconcebible*" que el legislador expida este tipo de decisiones que tienden a poner trabas a la producción nacional, cuando la política de Estado es *"*[…] *promover el desarrollo del país en estos ámbitos; es por ello, que no tiene coherencia, ni lógica alguna, introducir un obstáculo insalvable para que los productores nacionales puedan desarrollar e impulsar, mediante los procesos de contratación pública, los bienes y servicios producidos por ellos*".

12. En función de sus alegaciones, precisó que la Corte debería resolver la pregunta de *"¿Cómo se garantiza la igualdad de oportunidades si se dota de exclusividad a un solo grupo de proveedores y se excluye a otros. La respuesta es evidente, pues es completamente absurdo suponer que una medida de este tipo puede generar una situación de igualdad entre todas las personas naturales y jurídicas que deseen participar en los procesos de contratación pública*".

13. Sobre una supuesta regresividad, el accionante afirmó que la norma demandada "*anula injustificadamente el ejercicio de los derechos de un sinnúmero de productores nacionales que, como mi representada, están en capacidad de participar en los procesos de contratación pública de bienes, servicios y obras de producción nacional, pero que arbitrariamente han sido excluidos mediante una disposición legal que genera una situación de discriminación grave y evidente*".

4.2. Posición de la Asamblea Nacional del Ecuador

14. El 29 de marzo de 2018, Santiago Salazar Armijos, en calidad de procurador judicial de la ex presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, presentó su contestación a la demanda defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.

15. Señaló que "*cumple estrictamente el espíritu de la Constitución de la República y fundamentalmente del artículo 288, ya que genera un régimen, que lejos de ser excluyente, porque no permite la participación de empresas y empresarios solventes, resulta en incluyente, porque protege la participación de empresas o empresarios que pertenecen a la economía popular y solidaria, a las micro y pequeñas empresas unidades productivas, los que de otra manera y bajo criterios de libre competencia jamás podrían acceder a los beneficios de la inversión estatal, mientras que por otro lado y de una manera absolutamente independiente, se garantiza al acceso de obras, bienes y servicios de óptima calidad en beneficio del Estado".*

16. Precisó que la excepcionalidad contenida en la norma se produce estrictamente para el procedimiento de ferias inclusivas, que resulta una modalidad intencionalmente promocionadora de productores de bienes y servicios zonales, dinamizadora de sociedades enfocadas, donde no participan oferentes foráneos o fuertes económicamente.

4.3. Posición de la Presidencia de la República del Ecuador

17. El 28 de marzo de 2018, Johanna Pesantez, en ese entonces secretaria jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador y delegada del expresidente del Ecuador, presentó su respectivo informe defendiendo la constitucionalidad de la norma.

18. En su contestación, aludió a que para la resolución de este caso se debe tomar en cuenta la CRE en su integralidad. Así, indicó que se deben observar las normas referentes: **(i) al régimen económico:** los artículos 283, 284 y 306 de la CRE, **(ii) al régimen fiscal:** artículo 285 de la CRE, **(iii) a la soberanía alimentaria:** artículo 281 de la CRE, **(iv) al sector financiero:** artículos 309 y 311 de la CRE, **(v) a los sectores estratégicos:** artículo 316 de la CRE, **(vi) al recurso agua:** artículo 318 de la CRE y **(vii) a las compras públicas**: artículo 288 de la CRE.

19. Indicó que, contrario a lo señalado por el accionante, la norma impugnada:

> "*no se trata de simples acciones afirmativas como de manera hasta despreciativa considera el actor. Tampoco se trata de la discriminación negativa de tal o cual sector de la economía. Se trata de un ordenamiento constitucional claro y específico a través del cual se establece, en cumplimiento de los expresos mandatos constitucionales, que un sector de la economía anteriormente invisibilizado, participe activamente en ella y de manera significativa y protagónica*".

20. Alegó que, "*se demuestra la necesidad de que, conforme a los expresos mandatos constitucionales y legales, se regule en la* [Ley Reformatoria de Contratación Pública] *tales particulares y se sujete todo el sector público, que es el que efectúa las adquisiciones*".

21. Por último, manifestó que la disposición demandada, al acoger lo expresado por el artículo 288 de la CRE, no es inconstitucional.

4.4. Posición de la Procuraduría General del Estado

22. El 28 de marzo de 2018, compareció al proceso Marco Arteaga Valenzuela, en ese entonces director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General Estado y delegado del ex procurador general del Estado, defendiendo la constitucionalidad del artículo 59 (1) de la Ley Reformatoria de Contratación Pública.

23. En primer lugar, se refirió a que uno de los objetivos del régimen de desarrollo, consagrado en el artículo 272 de la CRE, es el de construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible.

24. Con base en el artículo 288 de la CRE, argumentó que la Ley debe promover "*la producción nacional, y servir como elemento dinamizador de la economía local y nacional, identificando la capacidad ecuatoriana y promoviendo la generación de ofertas competitivas*".

25. Manifestó que las ferias inclusivas buscan "*fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales* (sic)*, de manera particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, precautelando además su derecho a participar como proveedores del sector público*" y que también "*se convierten en mecanismos de contratación pública que facilita la inclusión de este grupo de productores, que por años han sido excluidos a participar en el mercado, precisamente por falta de poder económico y oportunidades*".

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

5.1. Análisis constitucional por el fondo

El establecimiento preferente de las ferias inclusivas para la adquisición de obras, bienes y servicios de producción nacional únicamente para cierto tipo de proveedores ¿es incompatible con el derecho y principio de igualdad y no discriminación (arts. 11 numeral 2 y 66 numeral 4 CRE)?

26. El accionante argumenta que el establecimiento de medidas de acción afirmativa permanentes a favor, únicamente, de *"productores individuales, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas"* es contrario al derecho y principio a la igualdad y no discriminación, pues atenta contra los derechos de las personas naturales o jurídicas que no forman parte de esta lista.

27. La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 11 numeral 2, reconoce como principio para la aplicación de los derechos a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: "*Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades".* Por su parte, el artículo 66 numeral 4 CRE consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.

28. En virtud de la configuración constitucional del derecho y principio a la igualdad previsto en los artículos 11 (2) y 66 (4), se pueden distinguir que nacen las siguientes dimensiones: **(i) formal:** un trato idéntico a sujetos -individuales o colectivos- que se hallen en la misma situación y **(ii) material:** "[reconoce que] *los sujetos que se encuentren en condiciones diferentes, requieren un trato distinto que permita equiparar el goce y el ejercicio de sus derechos a personas que se encuentren en situaciones distintas*"[2].

29. Uno de los casos en el que se promueve la igualdad material son justamente las medidas de acción afirmativa. La Corte ha definido que las **acciones afirmativas** son medidas dirigidas hacia un grupo poblacional *"social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato*

[2] Corte Constitucional, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 19.

preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes"[3] y en condición de desventaja cuya finalidad es promover el ejercicio igualitario de derechos y erradicar o reducir la discriminación estructural[4]. En ese mismo sentido, en la sentencia del caso No. 7-11-IA/19, este Organismo enfatizó que las acciones afirmativas "*no son una excepción al principio de igualdad sino un medio para promover el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones* […]"[5].

30. Esto se complementa, además, con el hecho de que ningún derecho es absoluto y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. Esto significa que no se encuentra prohibido que el legislador establezca diferencias entre sujetos, solo que en caso de hacerlo, la medida diferenciada debe estar debidamente justificada y ser razonable. Cabe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato[6]. Ahora bien, cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.

31. En el caso concreto, se debe considerar que desde la propia Constitución, al tratarse de compras públicas por parte de entidades del Estado, tanto el artículo 284 como el artículo 288, priorizan los productos y servicios nacionales "*en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas*". Además, de conformidad con el artículo 283, el sistema económico del Ecuador es *"social y solidario",* reconociendo a la economía popular y solidaria como una de las formas de organización económica, misma que debe ser regulada por la ley e incluir a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

32. Entonces, la incorporación de la feria inclusiva -como uno de los procedimientos de contratación pública- tiene precisamente el objetivo de cumplir con el mandato constitucional y brindar un criterio de priorización a productos nacionales de proveedores que, en otras modalidades contractuales[7], no tienen ventajas competitivas[8].

33. Así, la medida de priorizar el uso de ferias inclusivas tiene un fin constitucionalmente válido y está justificada, pues responde, justamente, a los preceptos constitucionales

[3] Corte Constitucional, sentencia No. 005-09-SEP-CC de 14 de mayo de 2009.
[4] Corte Constitucional, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párrs. 19 y 21.
[5] Ibíd., párr. 21.
[6] Ibíd., párr. 33.
[7] Corte Constitucional, sentencia No. 2-19-TI/19 de 30 de abril de 2019, párr. 98.
[8] El artículo 6 numeral 13 de la Ley Reformatoria de Contratación Pública define que la Feria Inclusiva es un "[e]*vento realizado al que acuden las Entidades Contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, que generan oportunidades a través de la participación incluyente, de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios* […]".

referentes a la promoción económica de ciertos sujetos que no se encuentran en igualdad de condiciones, que -tradicionalmente- no han tenido capacidad competitiva para acceder y participar en el sistema nacional de contratación pública[9] y que evidencian la existencia de una desigualdad estructural en el ámbito de la contratación pública. Por lo tanto, es evidente que requieren de apoyo e impulso para llegar a la igualdad real, a través de medidas de acción afirmativa que promuevan, a su vez, el ejercicio de los derechos al trabajo (art. 33 CRE) y al libre desarrollo de actividades económicas (art. 66. 15 CRE).

34. Adicionalmente, cabe aclarar que al ser la feria inclusiva solo uno de los varios procedimientos de contratación pública previstos en la ley, este es de uso ***preferente*** de acuerdo a la necesidad de las entidades contratantes. Esto significa que las ferias inclusivas no constituyen un procedimiento ni obligatorio ni exclusivo para realizar compras públicas que pueda dejar excluidos a otros productores de la posibilidad de ofertar bienes y servicios al Estado. Por lo que, no se evidencia que exista un tratamiento que pueda afectar a los demás productores de forma desproporcionada o arbitraria.

35. Por consiguiente, a consideración de esta Corte, el hecho de que el artículo 59 (1) de la Ley *in examine* establezca un procedimiento para promover la participación de estos grupos en desventaja, no es incompatible con la Constitución ni atenta contra el derecho y principio a la igualdad y no discriminación, sino que constituye un medio razonable para promover el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.

5.2. El establecimiento preferente de las ferias inclusivas como procedimiento para adquisición de obras, bienes y servicios de producción nacional únicamente para cierto tipo de proveedores, ¿es una medida contraria a los principios de desarrollo progresivo y no regresividad de derechos (art. 11 numeral 8 CRE) y a la prohibición de restricción de derechos (art. 11 numeral 4 CRE)?

36. El accionante estima que la inclusión del artículo 59 (1) en la Ley Reformatoria de Contratación Pública es regresivo pues impide que los productores ajenos a la lista puedan continuar ofertando sus bienes y servicios a las entidades públicas.

37. El artículo 11 en sus numerales 4 y 8 dispone que:

"*Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales*.

[9] En anteriores casos la Corte Constitucional también acuñó que las medidas que pretenden la inclusión y priorización de sectores económicos con desventaja promueve, por ejemplo, los derechos al trabajo y al comercio. Corte Constitucional, sentencia No. 50-10-IN/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 24-26.

*El contenido de los derechos **se desarrollará de manera progresiva** a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.*

***Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo** que disminuya, menoscabe o anule **injustificadamente** el ejercicio de los derechos*" (énfasis agregado).

38. Una vez analizada la norma, tal como quedó determinado en el problema jurídico anterior, se evidencia que esta tiene como fin promover el ejercicio de derechos constitucionales en condiciones de igualdad para productores pertenecientes a la economía social y solidaria que han estado, tradicionalmente, excluidos de los procesos de compras públicas. Además, se ha verificado que el trato diferenciado entre productores tiene un fin constitucionalmente válido y está justificado, pues busca la satisfacción de la igualdad real y el ejercicio pleno de derechos de las personas incluidas en el artículo impugnado. [10] Por lo tanto, contrario a lo manifestado por el accionante, esta Corte evidencia que la norma analizada promueve el ejercicio los derechos constitucionales enunciados en el párrafo 33 *supra*.

39. Por otra parte, no se encuentra que la contratación preferente -a través de la feria inclusiva- tenga como consecuencia una regresión de derechos que ya se venían ejerciendo, pues en realidad es un mecanismo nuevo y adicional de contratación pública, que no quita espacios sino que genera nuevos, y que no es de uso exclusivo ni obligatorio en todos los casos de contratación pública por parte de las instituciones del Estado[11]. Por las mismas consideraciones expuestas, tampoco se observa que la norma sujeta a análisis suponga una restricción de derechos constitucionales pues como se ha desarrollado previamente su fin es la inclusión de sectores económicos que la misma Constitución enlista como prioritarios.

40. En consecuencia, el artículo 59 (1) de la Ley Reformatoria de Contratación Pública es compatible respecto de los principios de no restricción de derechos, de desarrollo progresivo de derechos y no regresividad en los términos alegados por el accionante.

---

[10] La Corte Constitucional ha determinado que, aun cuando estos principios tienen como objeto dotar de eficacia y plena vigencia a los derechos, tampoco son absolutos y, por consiguiente, para que una regresión sea constitucional la justificación ofrecida "*debe ser rigurosa o, en otras palabras, debe hacerse un estricto escrutinio. No cabe una simple explicación o un pretexto cuando se trata de derechos que han venido siendo ejercidos. Una justificación es suficiente solo cuando se basa en la satisfacción de otro derecho constitucional y se descartan las demás opciones de optimización de recursos. Cuando no existe justificación o esta es insuficiente, la regresividad es inconstitucional*". Corte Constitucional, sentencia No. 10-20-IA/20 de 31 de agosto de 2020, párr. 37.

[11] Por ejemplo, en el Título III de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se desarrollan algunos de los tipos de contratación pública acorde al monto del mismo: contratación directa, contratación mediante lista corta y mediante concurso público. En el capítulo II se desarrollan los procedimientos de contratación pública: compras por catálogo, subasta inversa, licitación, entre otros. Cada uno de estos procedimientos y tipos de contratación tienen sus propios requisitos y condiciones dependiendo del tipo de bien o servicio que busca el oferente o los montos del contrato.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad del caso No. 1-18-IN.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:15:21 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0001-18-IN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 58-19-IS/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

CASO No. 58-19-IS

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 acción de incumplimiento presentada por Juan Manuel Hidalgo Arellano, mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia No. 023-18-SEP-CC de 17 de enero de 2018. La Corte desestima la acción al verificar que en fase de seguimiento de dicha sentencia se declaró su cumplimiento integral.

I. Antecedentes

1. El 28 de agosto de 2014, Juan Manuel Hidalgo Arellano inició una acción de protección en contra del director distrital de Quito del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (**"SENAE"**), impugnando la resolución No. SENAE-DDQ-2014-0103-RE de 12 de febrero de 2014[1]. La causa fue signada con el No. 17303-2014-0814.

2. En sentencia de 11 de septiembre de 2014, el juez del Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha declaró sin lugar la demanda. Inconforme con esta decisión, Juan Manuel Hidalgo Arellano interpuso recurso de apelación.

3. En sentencia de 25 de noviembre de 2014, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

4. El 22 de diciembre de 2014, Juan Manuel Hidalgo Arellano presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 25 de noviembre de 2014.

5. En auto de 05 de marzo de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa signada con el No. 0103-15-EP.

6. En sentencia No. 023-18-SEP-CC de 17 de enero de 2018, la Corte Constitucional aceptó la acción presentada. Respecto de las sentencias de 11 de septiembre de 2014 y 25 de noviembre de 2014, declaró la vulneración del derecho al debido proceso en

[1] Dicha resolución declaró sin lugar el reclamo administrativo de impugnación No. 528-2013-A.A. formulado por Ana Clemencia Cisneros Sánchez, conviviente de Juan Manuel Hidalgo Arellano, y ratificó la resolución No. SENAE-DDQ-2013-1007-RE de 21 de octubre de 2013 que impuso a Ana Clemencia Cisneros Sánchez la multa de USD 146.995,30 establecida en el artículo 178 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones por uso indebido de un vehículo importado como menaje de casa con el beneficio de exoneración de pago de tributos.

la garantía de la motivación y respecto de la resolución No. SENAE-DDQ-2014-0103-RE declaró la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de la motivación y de la favorabilidad en la aplicación de la ley sancionatoria y, por conexidad, del derecho a la propiedad[2]. Como medidas de reparación, dejó sin efecto las referidas sentencias, así como la resolución administrativa y retrotrajo el reclamo administrativo No. 528-2013-A.A. al momento de dictar resolución, disponiendo que el director distrital de Quito del SENAE dicte una nueva resolución de conformidad con la Constitución, la ley y la sentencia.

7. El 22 de marzo de 2018, Juan Manuel Hidalgo Arellano presentó un escrito ante la Corte Constitucional, dentro del proceso No. 0103-15-EP, alegando que la resolución No. SENAE-DDQ-2018-0160-RE, dictada por el director distrital de Quito del SENAE con el objeto de dar cumplimiento a la sentencia No. 023-18-SEP-CC, constituía un *"acto evidente de desacato a lo dispuesto por* [la Corte Constitucional…]*, puesto que el Director Distrital Quito, hace todo lo contrario de lo que ordena la sentencia"*[3].

8. En oficio No. SENAE-DDQ-2018-0098-OF de 23 de marzo de 2018, el director distrital de Quito del SENAE subrogante puso la resolución No. SENAE-DDQ-2018-0160-RE en conocimiento de la Corte Constitucional.

9. En auto de 30 de mayo de 2018, dictado en la fase de seguimiento de la sentencia No. 023-18-SEP-CC, el Pleno de la Corte Constitucional archivó el proceso signado con el No. 0103-15-EP *"una vez que el Pleno de la Corte Constitucional ha comprobado que no existen obligaciones pendientes por ejecutar respecto de la sentencia N.° 023-18-SEP-CC"*.

10. El 23 de septiembre de 2019, Juan Manuel Hidalgo Arellano (**"accionante"**), presentó una acción de incumplimiento de la sentencia No. 023-18-SEP-CC en contra del director distrital de Quito del SENAE.

11. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento en auto de 19 de julio de 2021.

---

[2] Dentro de la sentencia, el Pleno de la Corte, *"en función de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección y los principios iura novit curia, economía procesal, concentración, celeridad, en aras de una tutela judicial efectiva y a fin de evitar una dilación innecesaria de los procesos constitucionales"* estimó pertinente analizar la sentencia de 11 de septiembre de 2014 y la resolución No. SENAE-DDQ-2014-0103-RE.

[3] El accionante señaló que el director distrital de Quito del SENAE *"*[v]*uelve a imponer una astronómica sanción, sustentado en hechos que no constituyen infracción administrativa"* y que su resolución es ilegítima y arbitraria; por lo que, solicitó que se deje sin efecto la resolución No. SENAE-DDQ-2018-0160-RE de 12 de marzo de 2018, que se oficie a la Fiscalía para que se inicie una acción penal por desacato contra el director distrital de Quito del SENAE y que se ordene la destitución del mismo funcionario.

II. Competencia

12. 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

13. El accionante señala que la sentencia No. 023-18-SEP-CC dejó sin efecto la resolución No. SENAE-DDQ-2014-0103-RE y dispuso que el director distrital de Quito del SENAE emita una nueva resolución conforme a la CRE, la ley y la sentencia.

14. Sin embargo, considera que la nueva resolución emitida con el No. SENAE-DDQ-2018-0160-RE, al aceptar parcialmente el reclamo administrativo No. 528-2013-A.A. e imponer una multa de USD 73.497,65, *"transgrede el contenido de la sentencia constitucional e incumple su mandato, toda vez que los hechos por los que se sancionó a mi conviviente no constituyeron infracción, porque no estuvieron tipificados en la Ley, al momento de la supuesta comisión, y, en el peor de los casos, comportaría una mera falta reglamentaria sancionada con una multa equivalente al cincuenta por ciento del salario básico unificado, conforme dice la misma sentencia de la Corte Constitucional* […]. [S]*e inventa una nueva sanción, impositiva de otro rubro escalofriante y astronómico, con la cual no solo se incumple la sentencia, sino se vuelve a vulnerar todos los derechos que la Corte los declaró violados y que me restituyó, precisamente mediante la sentencia que se incumple"*.

15. Manifiesta que la sentencia que se alega incumplida no ordenó que la autoridad aduanera reforme la resolución dejada sin efecto, pero el SENAE *"la reforma considerando los mismos hechos atribuidos a mi conviviente en la misma circunstancia, condición, calidad y tipicidad que lo hizo inicialmente"*. Añade que a raíz del incumplimiento de la sentencia, su *"condición jurídica es más critica que antes"* y que el director distrital de Quito del SENAE ha actuado de forma dolosa e infringiendo el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal.

16. Señala que el incumplimiento de la sentencia No. 023-18-SEP-CC vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva y que lo ha dejado *"desampara*[do] *y desproteg*[ido] *en* [su]*s derechos constitucionales"*.

17. Asimismo, señala que existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica *"porque se me coloca en una situación jurídica de zozobra, e incertidumbre, al contemplar cómo la Dirección Distrital Quito del Sistema Nacional de Aduana y del Ecuador,*

incumple la sentencia constitucional recurriendo a reflexiones totalmente impertinentes" (sic) lo cual también implicaría un atentado a su dignidad humana y vulneraría el derecho contemplado en el artículo 76 numeral 1 de la CRE, en concordancia con el artículo 426 de la misma norma.

18. Por lo expuesto, solicita que se disponga el cumplimiento de la sentencia No. 023-18-SEP-CC ordenando al director distrital de Quito del SENAE *"emitir la resolución administrativa con sujeción estricta a lo dispuesto en la parte resolutiva y motiva de sentencia incumplida y violada"* y que se oficie a la Fiscalía disponiendo que inicie la acción penal correspondiente por existir indicios suficientes del cometimiento del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

3.2. Informe del SENAE

19. En escrito presentado el 28 de mayo de 2021, Dayana Estefanía Urdánigo Palma, procuradora judicial del director distrital de Quito del SENAE, señala que en cumplimiento de la sentencia No. 023-18-SEP-CC, se retrotrajo el reclamo administrativo No. 528-2013-A.A. hasta el momento de dictar resolución y que el 12 de marzo de 2018 el director distrital de Quito del SENAE emitió la resolución No. SENAE-DDQ-2018-0160-RE. Así, manifiesta que *"queda en evidencia que la Administración Aduanera cumplió con la sentencia emitida por la Corte Constitucional, en razón de los argumentos expuestos en la antedicha resolución, de conformidad y con la justa y correcta aplicación del ordenamiento jurídico vigente"*.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

20. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a este Organismo pronunciarse sobre si la sentencia No. 023-18-SEP-CC, ha sido cumplida integralmente.

21. La sentencia No. 023-18-SEP-CC dispuso lo siguiente:

> *3.1. Dejar sin efecto la sentencia de 25 de noviembre de 2014, dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.*
>
> *3.2. Dejar sin efecto la sentencia de 11 de septiembre de 2014, dictada por el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha.*
>
> *3.3. Dejar sin efecto la Resolución N.° SENAE-DDQ-2014-0103-RE, dictada por el director distrital de Quito del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.*
>
> *3.4. Retrotraer los efectos al momento de la vulneración; esto es, al momento de dictar la resolución respecto del reclamo administrativo de impugnación N.° 528-2013-A.A.*
>
> *3.5. Disponer que el director distrital de Quito del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador dicte la resolución de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la decisum o resolución, así como los argumentos centrales que constituyen la base de la decisión y la*

ratio decidendi, en el término de 30 días. El cumplimiento de esta disposición deberá ser informada a la Corte Constitucional en el término de los 10 días subsiguientes.

22. Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea cinco disposiciones: **(i)** dejar sin efecto la sentencia de 25 de noviembre de 2014, **(ii)** dejar sin efecto la sentencia de 11 de septiembre de 2014, **(iii)** dejar sin efecto la resolución No. SENAE-DDQ-2014-0103-RE, **(iv)** retrotraer el reclamo administrativo No. 528-2013-A.A al momento de dictar resolución y **(v)** disponer que el director distrital de Quito del SENAE dicte una resolución de conformidad con la CRE, la ley y la sentencia No. 023-18-SEP-CC.

23. Ahora, como se señaló en los antecedentes de la presente sentencia, en auto de 30 de mayo de 2018, el Pleno de esta Corte archivó el caso No. 0103-15-EP –dentro del cual se dictó la sentencia No. 023-18-SEP-CC– al verificar el cumplimiento integral de las medidas de reparación dispuestas, conforme se describe a continuación:

24. Sobre la primera, segunda, tercera y cuarta medida de reparación, estableció que:

"se encuentran ejecutadas de forma integral desde el momento en que la sentencia fue notificada a las partes procesales. En el presente caso se desprende del expediente constitucional N.° 0103-15-EP que la sentencia N.° 023-18-SEP-CC fue notificada el 25 de enero de 2018, provocando que desde aquella fecha deje de surtir efectos jurídicos la sentencia del 25 de noviembre de 2014 de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; la sentencia del 11 de septiembre de 2014 del juez Tercero de lo Civil de Pichincha y la resolución N.° SENAE-DDQ-2014-0103-RE del director distrital de Quito del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. Esto provocó simultáneamente que se retrotraigan los efectos al momento de la vulneración, es decir, al momento de dictar la resolución respecto del reclamo administrativo de impugnación N.° 528-2013-A.A".

25. Sobre la quinta medida de reparación, señaló que:

"-dentro del término concedido para el efecto- ingresó a la Corte Constitucional el oficio N.° SENAE-DDQ-2018-0098-OF, suscrito por el economista Julio Antonio Ayala Romero, director distrital Quito (s) de la Aduana del Ecuador -SENAE-, quien en lo principal señala: "se pone en conocimiento la Resolución N.° SENAE-DDQ-2018-0160-RE de 12 de marzo de 2018, dando así cumplimiento a la sentencia de 17 de enero de 2018...". *SÉPTIMO.- De la documentación presentada se constata que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador subsanó la falta de motivación y favorabilidad en la aplicación de la ley sancionatoria, en tanto la Resolución N.° SENAE-DDQ-2018-0160-RE cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, así como también observó la normativa aplicable al caso concreto, aplicando la norma más favorable para la imposición de la sanción correspondiente; por tanto, se advierte el cumplimiento de lo dispuesto como reparación integral por la Corte Constitucional en la sentencia N.° 023-18-SEP-CC, emitida dentro de la causa N.° 0103-15-EP".*

26. Por lo expuesto, se observa que en el auto de archivo de 30 de mayo de 2018, el Pleno de la Corte Constitucional ya se pronunció acerca del cumplimiento de cada una de

las medidas de reparación dispuestas en la sentencia No. 023-18-SEP-CC y resolvió las pretensiones alegadas por el accionante en la presente acción. Por ello, esta Corte se abstiene de realizar consideraciones adicionales[4].

27. En todo caso, esta Corte estima necesario precisar –como lo ha hecho anteriormente– que las medidas de reparación tendientes a que se continúe con la sustanciación de un proceso y se dicte una nueva resolución, bajo ningún concepto, implican una obligación de hacerlo de determinada manera, pues aquello implicaría una desnaturalización del objeto de la acción y una injerencia en las atribuciones del órgano obligado[5].

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.

2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:14:45 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

[4] De una revisión del sistema SATJE se ha verificado que el accionante impugnó la nueva resolución emitida por el SENAE, mediante acción de protección, misma que fue negada en ambas instancias (proceso No. 17U01-2018-00013). También se verifica que inició una acción de impugnación que fue archivada en virtud de que *"no aclaró la demanda, esto es, incumplió con los numerales 1 y 6 ya indicados precedentemente* [… y] *del análisis efectuado, la demanda resulta extemporánea"* (proceso No. 17510-2018-00327).

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 39-14-IS/20 de 06 de febrero de 2020, 33-16-IS/21 de 03 de marzo de 2021 y 43-17-IS/21 de 19 de mayo de 2021.

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0058-19-IS

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2385-17-EP/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 2385-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia analiza la presunta vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de una sentencia que aceptó un recurso de casación presentado en el marco de un proceso de daño moral. La Corte desestima la acción por no encontrar vulneración del derecho invocado.

I. Antecedentes

1. El 01 de abril de 2010, Byron Raúl López Robayo presentó una demanda de daño moral[1] en contra de Jorge Elías Luje Chancusi[2]. El demandado presentó una reconvención en la que solicitó el pago del mismo valor por concepto de daños y perjuicios ocasionados por la demanda[3]. El proceso fue signado con el No. 17310-2010-0439.

2. En sentencia de 25 de abril de 2014, el Juzgado Décimo de lo Civil de Pichincha desechó la demanda por considerar que no se comprobó que Jorge Elías Luje Chancusi haya sido el autor de los hechos. De igual manera, rechazó la reconvención por improcedente.

3. Inconforme con la decisión, Byron Raúl López Robayo interpuso recurso de apelación[4]. En sentencia de mayoría de 15 de agosto de 2016, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Sala de la Corte Provincial**") aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado[5]. En tal razón, ordenó el pago de $5.000,00 a favor del actor y dispuso que Jorge Elías Luje Chancusi realice

[1] La demanda tenía una cuantía de $1'000.000,00.
[2] La demanda se presentó sobre la base de que el 24 de septiembre de 2009, Jorge Elías Luje Chancusi supuestamente denunció en el portal web de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión a Paulo López Robayo, Gerente General de SERTECPET, y a otros, incluyendo a Byron Raúl López Robayo, por enriquecimiento ilícito. El caso fue identificado con el No. SNTG-0560-2009. El 03 de marzo de 2010, se emitió el informe técnico legal concluyente en el que se recomendó archivar el proceso por "*no existir pruebas ni documentos que justifiquen las afirmaciones realizadas por el denunciante*".
[3] Jorge Elías Luje Chancusi negó haber presentado la denuncia en contra de Byron Raúl López Robayo, y alegó que fue víctima de suplantación de identidad.
[4] En esta instancia, el proceso fue signado con el No. 17113-2014-3664.
[5] La Sala de la Corte Provincial consideró que las pruebas presentadas por Jorge Elías Luje Chancusi "*por sí mismo* (sic) *no prueban que no es autor de los hechos que se le imputan en la demanda*".

una disculpa pública. Por su parte, rechazó la reconvención planteada por improcedente.

4. De esta sentencia, Jorge Elías Luje Chancusi interpuso recursos horizontales de aclaración y ampliación, los cuales fueron negados el 01 de noviembre de 2016 "*al no evidenciarse obscuridad o falta de entendimiento ni tampoco que no se han decidido los puntos que contiene como imperativos de la ampliación en el Art. 282 del Código de Procedimiento Civil*".

5. Jorge Elías Luje Chancusi interpuso recurso de casación en contra de la sentencia de 15 de agosto de 2016[6]. En auto de 11 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia ("**Sala de la Corte Nacional**") admitió parcialmente el recurso planteado "*respecto a la causal cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación*".

6. Mediante sentencia de 27 de julio de 2017, la Sala de la Corte Nacional casó la sentencia de la Sala de la Corte Provincial y declaró sin lugar a la demanda, al concluir que "*es evidente que no se ha demostrado, el nexo causal, a través del cual se determine que efectivamente el autor de esta denuncia es el accionado*". Asimismo, declaró improcedente la reconvención presentada, toda vez que Jorge Elías Luje Chancusi "*no ha comprobado que el demandante en este proceso haya actuado de mala fe haciéndolo litigar injustamente*".

7. El 30 de agosto de 2017, Byron Raúl López Robayo ("**accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Nacional.

8. El 15 de septiembre de 2017, Jorge Elías Luje Chancusi presentó un escrito en el que solicitó a la Corte Constitucional que inadmita la acción extraordinaria de protección.

9. Mediante auto de 02 de octubre de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte admitió a trámite la demanda y de conformidad con el sorteo realizado el 18 de octubre de 2017, su sustanciación correspondió al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien no realizó ninguna actuación procesal.

10. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional del Ecuador y, en virtud del sorteo efectuado el 12 de noviembre de 2019, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

11. El 29 de marzo de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó un informe de descargo a la parte accionada, mismo que fue remitido el 12 de abril de 2021, mediante oficio No. 323-2021-SCM-CNJ.

[6] En esta instancia, la causa fue signada con el No. 17711-2017-0065.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

13. El accionante manifiesta que se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de práctica de la prueba, de motivación y de defensa (art. 76, numerales 4 y 7, literal l) de la CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE).

14. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la práctica de la prueba alega que, a pesar de haber solicitado aclaración y ampliación del peritaje informático realizado por el Ing. Alberto Reina, se dictó la sentencia de primera instancia sin que se haya atendido a esta petición, "*y ahora la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia sin mediar y pasar por alto esta violación al debido proceso, valoró esta prueba sin contar con la totalidad de la misma*".

15. El accionante señala que la actuación de las pruebas "*implica la presentación y contradicción de estas, y al no estar bien actuadas, como en el caso que nos ocupa, entonces la Sala no debió valorar el peritaje del Ing. Alberto Reina toda vez que, su pericia al haber sido impugnada en el momento procesal, esta nunca fue aclarada por el perito, incurriendo esta prueba en una invalidez legal y carente de eficacia probatoria*".

16. Sostiene que:

> "*para que sea válida una prueba que contiene un mensaje de datos como es el caso que nos ocupa* […] *debió adjuntarse al proceso judicial el soporte informático como manda la norma, sin embargo en la práctica en los recaudos procesales e incluso en el mismo informe pericial no se indica la introducción del soporte informático de acuerdo a* (sic) *la Ley de Comercio Electrónico*".

17. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, afirma que está compuesta por tres presupuestos esenciales: el de razonabilidad, el de lógica y el de comprensibilidad, citando a la sentencia No. 227-12-SEP-CC. El accionante alega que la sentencia de la Sala de la Corte Nacional "[c]*arece del presupuesto de razonabilidad por cuanto no hay una explicación de la norma jurídica respecto de los hechos del juicio*", y que "*únicamente se ha limitado a citar algunos artículos sin realizar el respectivo análisis*".

18. Manifiesta que la decisión impugnada no cumple con el presupuesto de lógica, toda vez que "*el desarrollo de la sentencia no contiene el silogismo, porque se ha limitado a relatar cronológicamente hechos, pero no los ha relacionado con la normativa aplicable al caso y ha llegado a una conclusión inobservando la pertinencia de la norma y violando el presupuesto constitucional*".

19. El accionante alega que la sentencia de la Sala de la Corte Nacional inobserva el presupuesto de comprensibilidad, ya que:

> "*no expuso sus razonamientos ni sus afirmaciones respecto de la sentencia de mérito, tampoco sus razonamientos ni sus afirmaciones donde valoró como prueba el peritaje del Ing. Reina que fue practicado con violación a la Constitución y por otro lado tampoco hace una exposición sobre los razonamientos y afirmaciones que respondan al problema jurídico de la casación planteada; que fue establecido por la Sala, la misma que fue escueta, limitándose hacer* (sic) *una enunciación breve y sencilla, que concluyó con el fallo volviéndolo incompresible*".

20. En cuanto al derecho a la defensa, argumenta que:

> "*si la Sala hubiese valorado la prueba en conjunto hubiera valorado también sus resultados y hubiese derivado en una resolución razonada y única y, no en una valoración libre y arbitraria, que conllevó a vulnerar mi derecho a la defensa, al restringirse únicamente a recrear la prueba sin argumento ni lógica jurídica, lo que incurre en una evidente connotación de violación a la garantía constitucional del debido proceso en el derecho a la defensa*."

21. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, señala que:

> "*nuestra Carta Magna, establece que todos los derechos contemplados en ella son interdependientes, lo que implica que si se vulnera uno como en el presente caso el debido proceso, la defensa, la prueba actuada en violación a la Constitución, y la falta de motivación; ello conlleva también a la vulneración de otros derechos, como en este caso la seguridad jurídica*".

22. Afirma que el peritaje del Ing. Reina fue practicado inobservando la Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos ("**Ley de Comercio Electrónico**"), lo cual "*conllevó también a la vulneración de la seguridad jurídica, toda vez que, los llamados a administrar justicia deben velar por la constante, uniforme y fiel aplicación de la Constitución y leyes que rige nuestro ordenamiento jurídico*".

23. Por último, el accionante solicita a la Corte Constitucional que acepte la acción extraordinaria de protección, deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala de la Corte Nacional, "*y, en su defecto se ordene dictar una nueva sentencia que observe los principios y derechos consagrados en la Constitución*".

3.2. Argumentos de la parte accionada

24. En su escrito, María Peralta Sánchez, secretaria relatora (E) de la Sala de la Corte Nacional, informa que el proceso No. 17711-2017-0065 fue tramitado y resuelto por los ex jueces Wilson Andrino Reinoso, María Rosa Merchán Larrea y Eduardo Bermúdez Coronel, quienes ya no ostentan cargo alguno en la Corte Nacional de Justicia.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

25. Conforme quedó establecido, el accionante enuncia como vulnerados los derechos al debido proceso en las garantías de la práctica de la prueba, de la motivación y de la defensa, así como a la seguridad jurídica. Sin embargo, se observa que sus argumentos con respecto a la violación de los derechos al debido proceso en las garantías de la práctica de la prueba y de la defensa, y a la seguridad jurídica se fundamentan únicamente en que la Sala de la Corte Nacional no debía haber valorado el peritaje informático realizado por el Ing. Alberto Reina. Lo mismo sucede con uno de los cargos respecto de la garantía de motivación.

26. Este Organismo ha señalado que lo concerniente a la debida o indebida valoración de la prueba "*es facultad de conocimiento, valoración y resolución de los órganos jurisdiccionales ordinarios*"[7], de modo que:

> "*por la naturaleza jurídica extraordinaria del recurso de casación, está vedado a los jueces de casación realizar un análisis de la prueba en la sustanciación de este recurso. Esto es, a través del recurso de casación los jueces carecen de atribuciones para hacer una nueva valoración o apreciación de los medios de prueba incorporados al proceso, ya que la valoración de las pruebas es potestad exclusiva de las autoridades jurisdiccionales de instancia*"[8].

27. Por lo mismo, el análisis de la valoración de la prueba dentro de un proceso "*no forma parte del ámbito material de la procedencia de la acción extraordinaria de protección*"[9]. Por lo que, al escapar de la competencia de la Corte Constitucional, se descarta su análisis. En consecuencia, esta Corte se limitará a analizar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, con respecto a los fundamentos que no guardan relación con la valoración de la prueba (art. 76, numeral 7, literal l) de la CRE).

[7] Corte Constitucional. Sentencia No. 785-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 18.
[8] Corte Constitucional. Sentencia No. 609-11-EP/19 de 28 de agosto de 2019, párrs. 23 y 24.
[9] Corte Constitucional. Sentencia No. 1361-10-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 33.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

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

> "*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:* [...]
>
> *l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho* [...]".

29. La Corte Constitucional ha determinado que una violación del derecho al debido proceso en la garantía de motivación se puede producir principalmente en los siguientes escenarios:

> "*1. La insuficiencia de motivación, cuando se incumplen alguno de los criterios que nacen de la propia Constitución como son la enunciación de las normas y la explicación de la pertinencia de su aplicación al caso concreto; y 2. La inexistencia de motivación, siendo esta una ausencia completa de argumentación de la decisión. En tal sentido, la inexistencia constituye una insuficiencia radical que impide tener un argumento mínimo necesario para considerar motivada una sentencia*"[10].

30. El accionante argumenta que la Sala de la Corte Nacional no explicó la relación de las normas citadas con los hechos del caso. Alega que tampoco expuso sus razonamientos sobre la resolución del problema jurídico y la sentencia de mérito. En tal sentido, corresponde determinar si la decisión examinada enuncia las normas jurídicas en las que se funda y explica la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso.

31. Analizada la sentencia impugnada, esta Corte encuentra que el recurso se admitió únicamente respecto de la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación. En este sentido, para resolver el caso, la Sala de la Corte Nacional se planteó el siguiente problema jurídico: "*¿Existe vicio de incongruencia en la sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al adicionalmente haber ordenado al demandado ofrezca disculpas públicas*?"

32. Posteriormente, la Sala de la Corte Nacional señaló que:

> "*El recurrente, de acuerdo a la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación aduce, que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, otorgó al actor algo adicional a lo que solicitó en el libelo inicial, y es una disculpa pública. De la revisión de la demanda (fojas 5 a 10) y de la sentencia de fojas 249 a 256, se observa que efectivamente el actor no la ha solicitado, por lo tanto, al haberla ordenado el Tribunal ad quem se ha producido un vicio de incongruencia en la sentencia*. […]

[10] Corte Constitucional. Sentencia No. 1320-13-EP/20 de 27 de mayo de 2020, párr. 39.

Por lo que de acuerdo al artículo 16 de la Ley de Casación y la resolución 07-2017 dictada por la Corte Nacional de Justicia, se casa la sentencia impugnada, y se procede a dictar la siguiente en su reemplazo".

33. En la sentencia de mérito, la Sala de la Corte Nacional explicó la figura del daño moral, para lo cual se refirió a los artículos 2214, 2231, 2232, 2233, 2234, 1453 y 2184 del Código Civil. También analizó los requisitos para la firma electrónica, según lo dispuesto en los artículos 10 y 13 de la Ley de Comercio Electrónico, vigente a la época de la denuncia presentada. Más adelante, concluyó: "[e]*n el caso que se decide, es evidente que no se ha demostrado, el nexo causal, a través del cual se determine que efectivamente el autor de esta denuncia es el accionado, volviendo de este modo improcedente la demanda*".

34. Sobre la reconvención planteada por Jorge Elías Luje Chancusi, la Sala de la Corte Nacional, explicó lo dispuesto en el artículo 105 del Código de Procedimiento Civil, determinó que tanto la demanda como la reconvención tienen como fuente un supuesto daño moral, y señaló:

"*En la especie, es inadmisible la contrademanda ya que no ha comprobado el accionado que el demandante en este proceso haya actuado de mala fe haciéndolo litigar injustamente, pues el accionante ha presentado esta demanda en base a su derecho legítimo de defensa de su honra, creyendo en forma valida que el autor de la denuncia ha sido a quien demanda, lo que como se ha explicado ha sido desvirtuado por los hechos circunstanciales, informes periciales, confesión judicial, declaración de testigos, conforme el análisis expuesto en la presente resolución*".

35. En virtud de lo anterior, se observa que la Sala de la Corte Nacional enunció las normas en las que fundó su decisión y explicó su pertinencia a los hechos del caso, al momento que: **i)** contestó el único cargo que fue admitido a trámite, determinando que la Sala de la Corte Provincial resolvió que el demandado debía efectuar disculpas públicas a pesar de que aquello no fue solicitado por el accionante en su demanda; **ii)** rechazó la demanda presentada, al sostener que al carecer la denuncia virtual de una firma electrónica, no se puede determinar que esta haya sido de autoría del demandado; y, **iii)** desestimó la reconvención planteada, tras establecer que no hubo mala fe por parte del accionante al presentar su demanda, con lo que no se verifica la "*acción u omisión ilícita que lesiona los sentimientos, las afecciones, el honor, la honra, etc*.", requisito para la indemnización por daño moral.

36. Cabe recordar que a la Corte Constitucional no le corresponde pronunciarse respecto a lo correcto o incorrecto de la aplicación del derecho contenido en normas infra constitucionales realizado en un caso concreto y peor aún determinar cómo se debe resolver dicho caso, puesto que esta es una labor reservada exclusivamente a los jueces ordinarios[11].

[11] Corte Constitucional. Sentencia No. 1128-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019.

37. En virtud de lo expuesto, la sentencia impugnada está motivada en los términos exigidos por el artículo 76 número 7 letra l) de la Constitución y, por ende, no existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

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. Desestimar la acción extraordinaria de protección signada con el No. 2385-17-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: 2021.09.13 11:13:59 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 2385-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1917-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 1917-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte desestima la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y del derecho a la seguridad jurídica en un auto que inadmitió un recurso de casación emitido dentro de un proceso contencioso tributario. Para tal efecto, se verifica que el auto impugnado no incurrió en lo que la demanda acusa: no inadmitió el recurso con el único fundamento de una cita general de normas, sino que consideró las alegaciones del recurso y justificó el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad de acuerdo con la causal de casación invocada en el mismo; y no omitió la aplicación de un precedente judicial vinculante.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 11 de octubre de 2016, Cristian Alberto Ruiz Dávila presentó una demanda contencioso tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (también, "SENAE") en la que impugnó la resolución N.° SENAE-DDC-2016-1191-PV, de 28 de julio de 2016, mediante la cual se negó un reclamo administrativo presentado en contra del procedimiento sancionatorio N.° 76-2016, en el que se le impuso el pago de una multa de USD 9.490,50, por no justificar la legalidad de la mercadería en su posesión. En la demanda, se alegó que el procedimiento sancionador sería nulo porque no se le habría notificado con los informes preliminares de responsabilidad emitidos en su contra, no se habrían considerado las facturas que demostrarían la propiedad de la mercadería y porque habría caducado la facultad sancionadora del SENAE.

2. El 25 de mayo de 2017, dentro del proceso el N° 01501-2016-00107, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Cuenca emitió una sentencia en la que se declaró con lugar la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada.

3. El 6 de junio de 2017, el SENAE planteó recurso de casación. En auto del 29 de junio de 2017, el correspondiente conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso planteado.

4. El 24 de julio de 2017, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió su recurso de casación.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 2 de octubre de 2017, admitió a trámite la demanda presentada.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento de ella en providencia de 8 de junio de 2021, en la que requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos, se dispongan las medidas de reparación integral correspondientes y se deje sin efecto el auto impugnado.

8. Como fundamento de sus pretensiones, esgrimió los siguientes *cargos*:

8.1. Que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, prevista en el art. 76.7.l de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso de casación con el único fundamento de citas generales de normas, sin examinar las alegaciones de su recurso ni exponer las razones por las que se habrían incumplido los requisitos de admisibilidad de este tipo de recursos.

8.2. Que el auto impugnado vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa, establecidos en los artículos 75 y 76.7.a de la Constitución, por la misma consideración mencionada en el párrafo anterior.

8.3. Que el auto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, porque habría inadmitido su recurso de casación a pesar de que habría cumplido con los requisitos para su admisibilidad.

8.4. Que el auto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica porque no habría considerado la existencia de otro recurso planteado por la entidad accionante, con la misma fundamentación, y que fue admitido a trámite de forma parcial. Así, se menciona el auto de admisión de la causa N.° 01501-2016-00108.

C. Informe de descargo

9. El 15 de junio de 2021, con oficio Nro. 106-2021-GDV-PSCT-CNJ, Gustavo Durango Vela, José Suing Naula y Rosana Morales Ordóñez, en sus calidades de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en lo principal, informaron que el conjuez que emitió el auto impugnado actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia.

II. Competencia

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

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

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

12. Según los cargos contenidos en los párrafos 8.1 y 8.2 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la defensa, partiendo de hechos y justificaciones comunes. Específicamente, la entidad accionante manifiesta que se habrían vulnerado sus derechos por cuanto el auto impugnado inadmitió su recurso de casación con el único fundamento de una cita general de normas, sin considerar sus alegaciones, ni ofrecer razones sobre el eventual incumplimiento de los requisitos de admisibilidad de este tipo de recursos. Por lo tanto, basta con examinar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación para verificar la procedencia o improcedencia de los cargos, de allí que el problema jurídico se plantea en los siguientes términos: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de la motivación, porque habría inadmitido su recurso de casación con el único fundamento de una cita general de normas, sin examinar las alegaciones de su recurso, ni exponer razones por las que su recurso habría incumplido los requisitos de admisibilidad?

13. En relación al cargo expuesto en el párrafo 8.3 *supra*, la entidad accionante cuestiona que se inadmitiera su recurso de casación porque, a su juicio, su fundamentación habría cumplido todos los requisitos que le eran exigibles. Por tanto, esta razón busca que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del examen de admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado "examen de mérito". Respecto de este examen, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, la razón examinada no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

14. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 8.4 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la seguridad jurídica del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador porque no habría considerado un auto emitido en un caso similar en el que se admitió parcialmente el recurso de casación?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de la motivación, porque habría inadmitido su recurso de casación con el único fundamento de una cita general de normas, sin examinar las alegaciones de su recurso, ni exponer razones por las que su recurso habría incumplido los requisitos de admisibilidad?

15. El artículo 76.7.l de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

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

16. La institución accionante afirma que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría inadmitido su recurso de casación por la sola cita general de normas, sin examinar las alegaciones contenidas en el mismo, ni explicar los fundamentos por los que su recurso habría incumplido los requisitos de admisibilidad. Así pues, la entidad accionante alega que el auto impugnado carece totalmente de motivación.

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

> **17.1.** En su recurso de casación, la entidad accionante alegó –bajo la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos– la errónea interpretación de los artículos 182 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y 300 del Código Orgánico Integral Penal, la aplicación indebida de los artículos 164 y 201 del Código de Comercio y la falta de aplicación de los artículos 1461, 1478 y 1480 del Código Civil.
>
> **17.2.** Por su parte, el auto impugnado resolvió la inadmisión del recurso, por lo siguiente:
>
> > ***7.1.1.- Errónea interpretación*** *de los arts. 182 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; 300 del código* [sic] *Integral Penal* […]

Como se puede advertir del texto transcrito el recurrente confunde la fundamentación del vicio de errónea interpretación con el de indebida aplicación de normas sustantivas, sin considerar que cada uno de estos vicios responden a elementos distintos por la naturaleza de cada uno de ellos, por tanto, se evidencia que no lo ha fundamentado de manera correcta el vicio, por cuanto su escrito no contiene la lógica jurídica necesaria para sustentar el cargo de errónea interpretación por las normas señaladas como infringidas; se debe tomar en cuenta que el escrito contentivo del recurso de casación es una verdadera demanda contra la sentencia y por tanto, debe ser planteado como una acción autónoma y autosuficiente [...] por lo que en la especie se evidencia que el recurrente no demuestra con razonamientos de lógica jurídica el error de interpretación del juez respecto a la norma aplicada, ni explica cuál es el sentido o alcance correcto de la norma, tampoco demuestra la incidencia o transcendencia del vicio en la decisión del juzgador.

***7.1.2.- Indebida aplicación** de los arts. 164 y 201 del Código de Comercio.*

De la revisión del caso propuesto, se evidencia que el recurrente si bien establece que la norma fue aplicada, determinando a su criterio las razones por las cuales no debió aplicarse la norma en la solución de los hechos que se juzga, no demuestra la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador, tampoco determina que [sic] *norma correspondía ser aplicada en lugar de aquella indebidamente aplicada por el juzgador. Por lo expuesto este cargo no es procedente* […]

***7.1.3.- Falta de aplicación** de los arts. 1461, 1478 y 1480 del Código Civil* […]

en este caso se advierte que no se determina que [sic] *norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial.*

No se advierte fundamentación de este vicio, por cuanto el recurrente debió explicar los yerros en los que incurrió el juzgador, exponiendo de manera clara y concreta que [sic] norma debe aplicarse a los hechos materia de la litis y que el juzgador dejó de aplicarla, argumentando las razones por las cuales a su criterio se debía aplicar la norma propuesta; determinando que [sic] norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial y demostrando la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador, por tanto y al advertir que no se cumple con lo [sic] *elementos para que el vicio por falta de aplicación establecido en el caso quinto del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, en este caso se advierte que no se determina que* [sic] *norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial. En base a todo lo expuesto esta causal y vicio por falta de aplicación de normas de derecho sustantivo no puede prosperar.*

18. De lo antes expuesto, esta Corte verifica que el auto impugnado no inadmitió el recurso de casación por la sola cita general de normas. Por el contrario, el auto consideró las alegaciones del recurso y justificó el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad conforme a la causal de casación invocada (causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos). Así pues, sobre la alegación de errónea interpretación, se concluyó que era incompleta por no exponer la interpretación que debió darse a las

normas ni demostrar la trascendencia del yerro en la parte dispositiva de la sentencia recurrida; respecto de la alegación de indebida aplicación, se afirmó que no se mencionó la trascendencia de la infracción ni se identificaron las normas que debían ser aplicadas; y, finalmente, sobre la alegación de falta de aplicación, se concluyó que no se especificaron las normas que fueron aplicadas en lugar de las que correspondía, por lo que se decidió la inadmisibilidad del recurso de casación.

19. En conclusión, el auto impugnado ofrece una estructura mínima en los términos del artículo 76.7.l de la Constitución, es decir, se encuentra conformado por una premisa fáctica (las alegaciones del recurso), normativa (artículo 267[1] y la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos) y jurídica (justifica el incumplimiento del recurso de las exigencias argumentativas de la causal de casación invocada). Por lo tanto, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la seguridad jurídica del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador porque no habría considerado un auto emitido en un caso similar en el que se admitió parcialmente el recurso de casación?

20. El derecho a la seguridad jurídica se encuentra establecido en la Constitución de la siguiente forma:

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

21. Además, es oportuno señalar que la sola inobservancia de normas legales no implica la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Así lo ha señalado esta Corte en el párrafo 19 de la sentencia N.º 1593-14-EP/20:

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

22. En el caso, la entidad accionante asevera que el auto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica por cuanto no habría considerado que, en un caso similar, se admitió parcialmente el recurso de casación interpuesto, específicamente, en el caso N.º 01501-2016-00108.

[1] Pues en el auto impugnado se afirma que se verificará si "*el recurso interpuesto ha sido debidamente fundamentado conforme el art. 267 del Código Orgánico General de Procesos*".

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

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

24. Así pues, el auto de admisión emitido dentro de la causa N.º 01501-2016-00108[2] no constituye un precedente hetero-vinculante en los términos del artículo 185 de la Constitución[3]. Es decir, no se trata de un fallo de triple reiteración que fuera reconocido por el pleno de la Corte Nacional de Justicia con el propósito de establecer jurisprudencia obligatoria. Por tanto, no era mandatorio para otro conjuez[4] seguir el criterio establecido en dicha causa[5].

25. Por consiguiente, se descarta la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la acción extraordinaria de protección N. º 1917-17-EP.

---

[2] Emitido por el conjuez Juan Montero Chávez.

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

[4] Emitido por el conjuez Darío Velástegui Enríquez.

[5] Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1035-12-EP/20, de 22 de enero de 2020.

2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:02:08 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1917-17-EP

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2316-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 2316-17-EP

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

SENTENCIA

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

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 7 de septiembre de 2016, la compañía DINEDICIONES S.A, propietaria de la revista "Gestión" presentó una demanda contencioso-administrativa en contra de la Superintendencia de la Información y Comunicación (también, "SUPERCOM" o "entidad pública"), en la que se impugnó la Resolución No. 010-2016-DNGJPO-INPS, del 3 de marzo de 2016, emitida dentro de un procedimiento sancionador, mediante la cual se le impuso, como sanción, la publicación electrónica y física de una disculpa pública por un error en las cifras del tiraje de las ediciones N.° 255 y 256 de la revista, conforme la infracción contenida en el artículo 90 de la Ley Orgánica de Comunicación[1], esto es, publicar en forma equivocada el número de ejemplares impresos en el medio de comunicación. En la demanda, se alegó que no habría cometido la infracción, por cuanto el artículo 4 del reglamento de la referida ley establece como excepción de la publicación

[1] Los incisos segundo, tercero y cuarto de este artículo, fueron derogados mediante Ley publicada en el Registro Oficial No. 432 del 20 de febrero de 2019. En la época vigente al caso, el artículo disponía: *"Art. 90.- Difusión de tiraje.- Los medios de comunicación social impresos tendrán la obligación de incluir, en cada publicación que editen, un espacio en el que se especifique el número total de ejemplares puestos en circulación, como medida de transparencia y acceso a la información.*
La Superintendencia de la Información y la Comunicación podrá auditar en cualquier momento el tiraje de los medios de comunicación social impresos y comprobar la veracidad de las cifras de circulación publicadas, con el fin de precautelar los derechos de los lectores del medio, de sus competidores y de las empresas, entidades y personas que pauten publicidad o propaganda en ellos.
En caso de que se compruebe falsedad o inexactitud en la cifras de circulación de ejemplares de una o más ediciones impresas, la Superintendencia de la Información y la Comunicación ordenará que el medio publique en la primera interfaz de su página web y en la primera plana de sus ediciones en papel, por el plazo de uno a siete días consecutivos, el reconocimiento de que las cifras de su tiraje no corresponden a la realidad, así como la correspondiente disculpa pública dirigida a las empresas, entidades y personas que pautaron publicidad o propaganda en dicho medio.
Quien se considere afectado patrimonialmente por la falsedad en las cifras de circulación de ejemplares por un medio podrá ejercer las acciones legales que correspondan"

de las cifras de tiraje a las ediciones que no excedan de 7000 ejemplares impresos, como en su caso habría ocurrido[2].

2. El 15 de diciembre de 2016, dentro del proceso judicial No. 17811-2016-01245, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito emitió una sentencia en la que aceptó parcialmente la demanda y declaró la nulidad del acto impugnado, negando la solicitud de determinación de responsabilidad de los funcionarios administrativos de la entidad pública.

3. La SUPERCOM interpuso recurso de casación[3]. Mediante auto de 12 de julio de 2017, el correspondiente conjuez de la Sala Especializada de los Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso planteado. En auto del 2 de agosto de 2017, se negó la solicitud de aclaración planteada por la entidad pública.

4. El 30 de agosto de 2017, la SUPERCOM presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió el recurso de casación y del auto que negó su aclaración, providencias especificadas en el párrafo anterior.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 11 de enero de 2018, admitió a trámite la demanda presentada.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo de 12 de noviembre de 2019, la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 8 de junio de 2021, en la que, además, requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos, se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y se ordene la admisión del recurso de casación.

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

> **8.1.** Que el auto de inadmisión del recurso de casación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76.7.l de la Constitución, por cuanto no habría considerado su alegación relativa a la errónea interpretación del artículo 90 de la Ley Orgánica de Comunicación y del artículo 4 de su Reglamento.
>
> **8.2.** Que los autos impugnados vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto se habría inadmitido su recurso de casación

[2] En hoja 240 del expediente de instancia consta la demanda de la compañía accionante, en la que alegó que habría impreso un tiraje de 6999 ejemplares de cada una de las ediciones de la revista, por lo que no le era aplicable la infracción referida.
[3] En casación, el proceso se signó con el número 17741-2017-0078.

con fundamento en un análisis equivocado sobre las alegaciones de su recurso. Así, a juicio de la entidad accionante, fue irrazonable e ilógico que su recurso se inadmitiese, a pesar de que había cumplido con los requisitos previstos para su admisibilidad, esto es, la indicación de la causal de casación (la errónea interpretación de la ley), y la procedencia de la misma (identificación de las disposiciones legales[4], el sentido y alcance del yerro interpretativo, y la relevancia que dicha errónea interpretación tuvo en la decisión).

8.3. Que los autos impugnados vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir por la misma razón expuesta en el párrafo precedente.

C. Informe de descargo

9. A pesar de haber sido solicitado oportunamente, mediante auto de 8 de junio de 2021 (ver párrafo 6 supra), la Sala Especializada de los Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no presentó el correspondiente informe de descargo.

D. Compañía DINEDICIONES S.A.

10. En escrito del 20 de junio de 2019, la compañía DINEDICIONES S.A., solicitó que se desestime la acción extraordinaria de protección ya que, el 20 de febrero de 2019, se emitió la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación, en cuya disposición transitoria quinta se ordenó la culminación de los procedimientos sancionadores a cargo de la SUPERCOM, razón por la cual, de aceptarse la presente acción y ordenarse la admisión de una causa que tiene como origen un procedimiento sancionador por parte de la SUPERCOM, la misma deberá culminar por disposición de la referida ley.

E. Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información de la Comunicación

11. Mediante escrito del 17 de junio de 2019, comparece Darío Clavijo Ponce en calidad de delegado del presidente del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información de la Comunicación y director de patrocinio de la entidad, manifestando que la SUPERCOM fue eliminada mediante Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación publicada en el Registro Oficial No. 432 del 20 de febrero de 2019, y que, conforme la Disposición Transitoria Quinta de la referida ley[5], los derechos litigiosos

[4] Ley Orgánica de Comunicación, artículo 90 y el Reglamento para establecer los parámetros técnicos para la difusión del tiraje en los medios de comunicación impresos, artículo 4.

[5] Ley Orgánica de Comunicación, Disposición Transitoria Quinta (incorporada por Ley publicada en el Registro Oficial No. 432 del 20 de febrero de 2019): *"QUINTA.- Los derechos litigiosos sobre los procesos judiciales, contenciosos administrativos, penales, constitucionales y de cualquier otra naturaleza serán transferidos al Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, institución que será la sucesora en derecho de la Superintendencia de la Información y Comunicación para la prosecución de los referidos procesos judiciales. Los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la Superintendencia de la Información y Comunicación que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de esta Ley, concluirán en el estado en el que se encuentren, dejando a salvo el derecho de los interesados para ejercer las acciones constitucionales o judiciales de las que se consideren asistidos. Las*

de la extinta entidad serán transferidos al Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información de la Comunicación. Por consiguiente, solicita se considere a esta entidad pública como legitimada activa en la causa.[6]

12. Indicó, además, que la referida disposición transitoria extinguió las sanciones impuestas a los medios de comunicación que continúan siendo discutidas en vías judiciales. Por lo que solicita tomar en cuenta que la infracción cometida por la compañía DINEDICIONES S.A se encuentra extinta.

II. Competencia

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

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

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

15. En atención a los cargos expuestos en los párrafos 8.2 y 8.3 *supra*, la entidad accionante cuestiona los autos impugnados por la forma en que se examinó su recurso de casación pues, a su juicio, la demanda habría cumplido con los requisitos legalmente requeridos, lo cual, no fue correctamente advertido en el examen de admisibilidad. Por tanto, los cargos buscan que la Corte examine el fondo de las decisiones impugnadas y, con ello, la corrección del examen de admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado "examen de mérito". Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso administrativo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, estos cargos no permiten formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

---

sanciones impuestas que no se hayan cancelado parcial o totalmente a la promulgación de esta reforma, se extinguirán, concluyendo los procesos en trámite tanto en vía administrativa como en la vía judicial."

[6] Posterior a este escrito, la entidad presentó, el 24 de diciembre de 2019, escrito en el que cambió de patrocinador. Asimismo, mediante oficios del 19 de enero y 6 de marzo de 2020, la entidad reiteró su comparecencia.

16. Acerca del cargo sintetizado en el párrafo 8.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información de la Comunicación, en la garantía de la motivación, por cuanto no habría analizado sus alegaciones relativas a la errónea interpretación de los artículos 90 de la Ley Orgánica de Comunicación y 4 del Reglamento para establecer los parámetros técnicos para la difusión del tiraje en los medios de comunicación impresos?**

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

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

18. El cargo de la entidad accionante cuestiona el auto que resolvió inadmitir su recurso de casación por cuanto no habría considerado sus alegaciones relativas a una errónea interpretación de los artículos 90 de la Ley de Comunicación y 4 del Reglamento.

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

> **19.1.** Como fundamentación del recurso de casación, la entidad accionante invocó la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) alegando una errónea interpretación de los artículos 90 de la Ley Orgánica de Comunicación y 4 del Reglamento para establecer los parámetros técnicos para la difusión del tiraje en los medios de comunicación impresos[7].
>
> **19.2.** Por su parte, el auto impugnado, resolvió el recurso con las siguientes consideraciones:
>
> > *De la fundamentación presentada se desprende que en términos generales quien recurre reitera que la sanción impuesta a DINEDICIONES S.A., fue realizada en aplicación del artículo 90 de la Ley Orgánica de Comunicación, y que en ese sentido existe una errónea interpretación en el fallo recurrido toda vez que la sanción se encuentra plenamente establecida y no existe un tipo penal en blanco. Con lo expuesto se colige que la SUPERCOM cumple con el requisito formal de establecer cómo se produjo el vicio de errónea interpretación, esto es determinar el sentido y alcance errado que según su consideración le dio el Tribunal; empero, el quinto caso del artículo 268 del COGEP, cuenta con un segundo requisito de fundamentación que según el texto literal de la referida disposición refiere que el*

[7] Hojas de la 301 a la 306 del expediente de instancia.

recurso de casación procede cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto". Del análisis realizado al memorial contentivo del recurso de casación se desprende que el recurrente no llega a cumplir su labor argumentativa en lo que respecta a su labor de establecer en qué sentido el cargo de errónea interpretación del artículo 90 de la Ley de Comunicación y artículo 4 del Reglamento a la Ley de Comunicación ha sido determinante en la parte dispositiva del fallo, en este sentido, esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha resuelto en varios fallos' señalando que "[...] en el sentido que para que pueda encasillarse un error de juzgamiento en las causales de la Ley de Casación — entiéndase el artículo 268 del COGEP — el error debe ser determinante en la parte resolutiva de la sentencia, pues si el vicio no tiene relieve en la resolución no procede casar un fallo; y que comparte el criterio doctrinario de que "para fines de casación, el error de derecho debe ser protuberante, como doctrinariamente se exige, "ostensible para el sentido común": o comom [sic] también dice la doctrina, es error trascendente. "cuando repercute o incide en la decisión, a tal punto que sin él el juez habría fallado en sentido contrario […]" […] Por lo expuesto, al no haberse completado la proposición jurídica completa del quinto caso debido a que no se llega a determinar la trascendencia de la errónea interpretación de normas de derecho, se inadmite el recurso de casación interpuesto.

20. De lo expuesto, se verifica que el auto impugnado se refirió a las alegaciones relativas a la errónea interpretación del artículo 90 de la Ley Orgánica de Comunicación y del artículo 4 del Reglamento, invocadas bajo la causal quinta del artículo 268 del COGEP, concluyendo que el recurso de casación no contenía la fundamentación requerida por dicha causal (porque no se habría argumentado sobre la relevancia de la errónea interpretación en la decisión de la causa), razón por la que, se lo inadmitió a trámite.

21. Así pues, no se ha comprobado la alegada vulneración a la garantía de la motivación. Además, al realizar el análisis constitucional relativo al presente problema jurídico, esta Corte tampoco advierte el incumplimiento de los elementos mínimos detallados en el párrafo 15 *supra*, esto es: la enunciación de las normas jurídicas aplicables (artículo 268.5 del COGEP) y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (conforme la cita del párrafo 19 *supra*). Y, en definitiva, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación alegada por la entidad accionante.

IV. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la acción extraordinaria de protección Nº 2316-17-EP.

2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:05:23 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2316-17-EP

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2737-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 2737-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte desestima la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en un auto que inadmitió un recurso de casación emitido dentro de un proceso contencioso tributario. Para tal efecto, se verifica que el auto impugnado sí consideró las alegaciones del recurso, contrariamente a lo sostenido por la parte accionante.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 20 de marzo de 2017, la compañía CARNESLISTAS S.A. presentó una demanda contencioso tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (también, "SENAE") en la que se impugnó la resolución N.° SENAE-DDG-2016-1221-RE[1], de 21 de diciembre de 2016, mediante la cual se declaró sin lugar su reclamo administrativo en contra de la resolución N.° SENAE-DDG-2016-0724-RE, en la que se le impuso una multa.

2. El 28 de julio de 2017, dentro del proceso N.º 09501-2017-00164, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil dictó sentencia, en la que se aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada.

3. El 8 de diciembre de 2016, el SENAE interpuso recurso de casación. El 21 de septiembre de 2017, el respectivo conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso interpuesto.

4. El 12 de octubre de 2017, el SENAE presentó una demanda de acción extraordinaria de protección impugnando el auto que inadmitió su recurso de casación.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 2 de enero de 2018, admitió a trámite la demanda presentada.

[1] La resolución declaró sin lugar el reclamo administrativo y ratificó la legalidad y validez de la resolución N° SENAE-DDG-2016-0724-RE, que sancionó a su representada de conformidad con el art. 190 literal k del COPCI y emitió una nueva liquidación por USD 2.469.582,51.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado quien, en providencia del 9 de junio de 2021, avocó conocimiento de la causa y solicitó el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos fundamentales, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se disponga que un nuevo conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia examine la admisibilidad de su recurso de casación.

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

> **8.1.** Que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76.7.l de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso de casación pese a que cumplió con todos los requisitos argumentativos requeridos para su admisibilidad.
>
> **8.2.** Que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de tutelar el derecho de los recurrentes, previsto en el artículo 3.b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque habría inadmitido su recurso de casación.
>
> **8.3.** Que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría considerado la alegación de su recurso, relativa a que la sentencia del tribunal distrital no estaría motivada, alegación que se basó en jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la garantía de la motivación.

C. Informe de descargo

9. Mediante oficio N.° 108-2021-GDV-PSCT-CNJ, presentado el 15 de junio de 2021, Gustavo Durango Vela, Rosana Morales Ordoñez y José Suing Nagua, en sus respectivas calidades de presidente y jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informaron a la Corte Constitucional que el conjuez que emitió el auto impugnado actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia.

II. Competencia

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

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

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

12. Según los cargos contenidos en los párrafos 8.1 y 8.2 *supra*, la entidad accionante asevera que el auto impugnado vulneró sus derechos fundamentales porque habría inadmitido su recurso de casación y porque lo habría hecho sin considerar que su demanda cumplió con la carga argumentativa legalmente requerida para su admisibilidad. De esta forma, el cargo busca que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del examen de admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente mediante este tipo de acciones se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "*examen de mérito*". Sobre este examen, esta Corte ha definido que el control de mérito únicamente cabe en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y sólo en ciertos supuestos[2]. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, los cargos en examen no permiten formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

13. Respecto al cargo sintetizado en el párrafo 8.3 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de la motivación, porque no habría considerado su alegación, relativa a que la sentencia del tribunal distrital no estaría motivada?**

14. El artículo 76.7.l de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

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

15. El cargo de la entidad accionante cuestiona el auto impugnado porque: *"omite referirse a lo expuesto por el casacionista respecto a la motivación, y a la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional, jurisprudencia constitucional que versa sobre la garantía del debido proceso constitucional en la obligatoriedad de la motivación".*

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 176-14-EP/19, párrafos 55 y 56.

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

16.1. En su recurso de casación, la entidad accionante alegó que la sentencia recurrida incumplió con el requisito de la motivación, conforme lo establece la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (específicamente mencionó las sentencias 227-12-SEP-CC y 090-14-SEP-CC), invocando la causal de casación contenida en el artículo 268.2[3] del Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

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

> ***3.4.5.2.*** *De los argumentos citados y de los constantes en el escrito de marras se determina que:* ***i)*** *No existe en el recurso un acápite específico en el cual se dé cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 2 del art. 267 del COGEP;* ***ii)*** *El recurrente no argumenta respecto a que en la sentencia no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión recurrida, requisito que es necesario cuando se alega falta de motivación;* ***iii)*** *No señala que en la sentencia el juzgador no explica la pertinencia de la aplicación de las normas de derechos* [sic] *que sirvieron para tomar la decisión a los antecedentes de hecho que son materia de la litis;* ***iv)*** *Tampoco argumenta que en la sentencia no se han "expresado los razonamientos fácticos y jurídicos, que conducen a la apreciación y valoración de las pruebas como a la interpretación y aplicación del derecho.", como lo exige el art. 89 del COGEP, norma legal que dicho sea de paso no fue considerada como infringida por el recurrente, como tampoco lo es el art. 76, numeral 7 literal l) de la Constitución al que hace alusión el recurrente en la fundamentación del cargo, pues como se digo* [sic] *anteriormente no se ha dado cumplimiento al numeral 2 del art. 267 del COGEP.* ***v)*** *Como consecuencia de lo dicho, no encontramos una exposición de motivos concretos en los que se establezca de manera clara y precisa, las razones por las cuales se considera que la sentencia incumple con los requisitos de motivación, los cuales deben ser detallados y explicados relacionándolos con el fallo recurrido y las normas consideradas como infringidas, pues lo que ha hecho el recurrente es decir que no existe una debida motivación por que el juzgador ha realizado su "motivación " sobre el acto administrativo de rectificación de tributos que es el antecedente de la resolución impugnada, sin realizar explicación alguna sobre dicha afirmación, limitándose ha* [sic] *transcribir parte del fallo impugnado, de dos sentencias dictadas por la Corte Constitucional, a emitir su criterio sobre la motivación, ha* [sic] *considerar que la Corte Constitucional ha establecido los requisitos de la motivación entre ellos el elemento lógico, sin establecer que en la sentencia no existe coherencia entre las premisas y la conclusión, y de estas con la decisión* […] ***4. INADMISIBILIDAD.*** *No se ha determinado en forma clara, precisa y concreta los motivos que fundamenta el recurso interpuesto, y tampoco se ha establecido la forma como se produjeron las transgresiones cometidas* […] *En consecuencia se declara la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto* […].

17. De la cita previa se verifica que el auto impugnado se refirió al cargo formulado al interponer el recurso de casación y concluyó que su fundamentación fue insuficiente para admitirlo a trámite. Así pues, en el referido auto se afirmó que la fundamentación del

[3] Código Orgánico General de Procesos, artículo 268.- "*Casos. El recurso de casación procederá en los siguientes casos: (...) 2. Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles, así como, cuando no cumplan el requisito de motivación*".

recurso no identificó las disposiciones jurídicas presuntamente infringidas, no precisó los elementos de la motivación que se habrían omitido ni las partes de la sentencia a las que imputó ser incoherentes entre sí, razones por las que se inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto.

18. En consecuencia, no se ha comprobado la alegada vulneración a la garantía de la motivación. Además, al realizar el análisis constitucional relativo al presente problema jurídico, esta Corte tampoco advierte en el auto impugnado el incumplimiento de los elementos mínimos detallados en el párrafo 14 *supra*, pues se enunció la norma jurídica aplicable (artículos 267 y 268.2 del COGEP) y se explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (conforme la cita del párrafo 16.2 *supra*). En definitiva, se descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

19. Finalmente, se recuerda al SENAE que la mera inconformidad con la providencia impugnada no es una razón suficiente para que proceda una acción extraordinaria de protección. La referida acción no puede ser considerada como una instancia adicional del proceso de origen. En definitiva, el planteamiento de dicha acción solo es pertinente ante una vulneración de derechos fundamentales y si fuera evidente que sus fundamentos carecen de plausibilidad, la presentación de la demanda de acción extraordinaria de protección podría constituir un abuso del derecho, de conformidad al artículo 23 de la LOGJCC[4].

IV. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N. º 2737-17-EP.

2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:08:35 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2737-17-EP

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 58-17-IN/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 58-17-IN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 6 y 7 de la Ordenanza que regula los procedimientos administrativos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Logroño, provincia de Morona Santiago, aprobada el 8 de mayo de 2017. La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción presentada por encontrar vicios de inconstitucionalidad por la forma.

I. Antecedentes procesales

1. El 17 de noviembre de 2017, Rosa Elvira Utitiaj Paati, concejala rural del cantón Logroño, presentó acción pública de inconstitucionalidad por la forma y fondo en contra de los artículos 6 y 7 de la Ordenanza que regula los procedimientos administrativos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Logroño (en adelante "GAD de Logroño"), aprobada el 8 de mayo de 2017.

2. El 8 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa. Además, se corrió traslado al alcalde y procurador síndico del GAD de Logroño y al procurador general del Estado para que defiendan o impugnen la constitucionalidad de los artículos de la norma demandada; se requirió a la Secretaría del Concejo Municipal del GAD de Logroño que remita a la Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.

3. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 31 de enero de 2018, la sustanciación de la presente causa correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.

4. El 9 de febrero de 2018, Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, presentó un escrito con sus argumentos respecto a la demanda. El 20 de febrero de 2018, Jintiach Rosendo Nurinkias Mashiant, alcalde del GAD de Logroño, dio cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión.

5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Hernán Salgado

Pesantes, quien avocó conocimiento el 13 de julio de 2021 y solicitó a la Procuraduría General del Estado y al GAD de Logroño que ratifiquen los escritos presentados o presenten uno nuevo. Además, dispuso que el GAD de Logroño informe sobre la norma impugnada.

6. El 20 de julio de 2021, Alexandra Mogrovejo Tinoco, directora nacional de patrocinio subrogante y delegada del procurador general del Estado, ratificó el escrito presentado el 9 de febrero de 2018.

7. El 22 de julio de 2021, Gregorio Unkuch Ampush y Germania Elizabeth Barrera, alcalde y procuradora síndica del GAD de Logroño, informaron que "*la ordenanza objeto del presente caso…se encuentra vigente*".

II. Normas impugnadas

8. Los artículos 6 y 7 de la Ordenanza que regula los procedimientos administrativos del GAD de Logroño establecen:

> *Artículo 6.- DE LA DESIGNACIÓN DEL VICEALCALDE Y SU RENOVACIÓN.- En la primera sesión de concejo, el concejo municipal designará a la segunda autoridad de entre sus miembros de acuerdo a lo que dispone el artículo 317 del COOTAD, el cual durará en sus funciones un período de dos años, tiempo luego del cual el concejo elegirá un/a nuevo/a vicealcalde/sa o a su a vez reelegir* (sic) *a quien se encuentre en funciones*.
>
> *Artículo 7.- DE LA PARIDAD DE GÉNERO.-En la designación del vicealcalde, en la medida que hubiere lugar se observará la paridad de género, excepto en los casos que no se posible* (sic).

III. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

9. La accionante señala que *"*[los] *Artículos 6 y 7 violan derechos constitucionales y por consiguiente viola mis derechos de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, que sobre la Seguridad Jurídica dice lo siguiente: 'Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*'".

10. Además, manifiesta: "…*es explícitamente claro que el CONCEJO MUNICIPAL DEL GADM DE LOGROÑO me eligió como VICEALCALDESA en la sesión inaugural suscitada en la sala de sesiones del GADM DE LOGROÑO el día 14 DE MAYO DEL 2014, en estricto apego al CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, COOTAD, obedeciendo al Art. 317, en consecuencia la elección de la segunda autoridad municipal perdura por el mismo período que le corresponde a la primera autoridad municipal, es decir al Alcalde, y, no existe ninguna norma legal en el COOTAD que establezca o disponga la elección de otro*

Vicealcalde luego de haber transcurrido tres años en funciones, y peor aún, en una elección que al producirla viola además el principio constitucional de paridad de género tipificado en el mismo Art. 317 del COOTAD" (Énfasis en el original).

11. De ahí, indica que "[c]*on fecha 01 de Junio de 2017, de acuerdo con el punto 4 del Orden del día, se produce nuevamente el ANÁLISIS Y APROBACIÓN DE LA NOMINACIÓN Y DESIGNACIÓN DEL NUEVO VICEALCALDE DEL CANTÓN LOGROÑO, donde se produce la votación…verificándose la aprobación de la nominación y designación del Concejal Olger Chumpi, en calidad de Vicealcalde…* (Énfasis en el original)*".*

12. Así afirma que "[l]*a Constitución de la República garantiza la seguridad jurídica, la que debe entenderse como la certeza de todo ciudadano de que los derechos se desarrollarán de una determinada manera en virtud del mandato de las leyes que rigen un país, en este caso de la Ley Orgánica COOTAD… No se debe legislar en beneficio propio y las ordenanzas no deben hacerse para beneficio personal o para actuar en cálculo de la defenestración de la autoridad legítimamente electa, tal como ha ocurrido en el caso que pongo a conocimiento de la Corte Constitucional Del Ecuador…".*

13. Por otro lado, menciona que "[p]*ara el caso que expongo ante la Corte Constitucional del Ecuador, lo que la Constitución manifiesta con relación a la legislación que rige para la organización y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados: 'Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas:…3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados…'".*

14. A continuación, arguye que "[d]*entro de las Atribuciones del Concejo Municipal, el COOTAD señala en el Art. 57, literal (n), que dice: '...n) Destituir, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, al alcalde o alcaldesa, al vicealcalde o vicealcaldesa o concejales o concejalas que hubieren incurrido en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso;...', por lo que en el caso que expongo, no se ha producido ninguna destitución en mi contra ni se ha motivado en ningún momento, y, tampoco he renunciado a la dignidad de Vicealcaldesa".*

15. Además, cita el artículo 317 del COOTAD, que regula la elección de la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno en la sesión inaugural, y señala "*este acto si* (sic) *se produjo de conformidad con la norma legal en la sesión inaugural donde me eligieron como Vicealcaldesa y sigue vigente para el caso que expongo, puesto que somos dos concejalas mujeres en el GADM de Logroño".*

16. Finalmente, sostiene que:

> *[e]l COOTAD dentro de las Prohibiciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en su Artículo 328, manifiesta que: 'Prohibiciones a los órganos legislativos.- Está prohibido a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados: a) Interferir en la gestión de las funciones y competencias que no les corresponda por*

disposición constitucional o legal y que sean ejercidas por las demás dependencias públicas; c) Arrogarse atribuciones que la ley reconoce a otros niveles de gobierno o a otros órganos del respectivo gobierno autónomo descentralizado; g) Aprobar ordenanzas, acuerdos o resoluciones que no hayan cumplido los procedimientos establecidos en el presente Código; y, h) Las demás previstas en la Constitución y la ley'. Para el caso que expongo, única y exclusivamente le corresponde a la legislación orgánica a la Asamblea Nacional para que pueda determinar en dos años el período del Vicealcalde de los Gobiernos Autónomos Descentralizados".

B. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Logroño

17. El GAD de Logroño señaló que la accionante sostiene que las normas impugnadas de la Ordenanza "*estarían contrariando lo dispuesto en el Art. 317 del COOTAD*". Al respecto, menciona que "[e]*sta supuesta antinomia infraconstitucional nos advierte que la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, definitivamente no es el camino que corresponde para que se efectúe un control abstracto de constitucionalidad; y, que en el evento no consentido de que hubiere argumentos para impugnarlas, la accionante tiene a su disposición las vías ordinarias que la ley establece".*

18. En ese sentido, manifestó: *"....lo que ancontece es que existe una contradicción de intereses personales con las disposiciones impugnadas, es decir que, se evidencia la intención de la accionante de anteponer el interés particular sobre el público o general, contrariando lo prescrito en el Art. 83, numeral 7 de la Constitución...Por tanto, el acto normativo de fecha 1 de junio de 2017, donde el Concejo Municipal de Logroño procedió a elegir a otro vicealcalde en vez de la accionante Rosa Elvira Utitiaj Paati guarda compatibilidad con los mandatos Constitucionales..."*.

19. Además, indicó que *"...la acción pública de inconstitucionalidad que nos ocupa, no cumple con lo preceptuado en el numeral 5 del Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto la accionante, exclusivamente se limita a enunciar artículos de la Constitución de la República, pero en ningún momento hace una argumentación clara, específica y pertinente, con fundamentos fácticos y de derecho que demuestren la inconstitucionalidad alegada".*

20. Así las cosas, afirmó que "…*de la lectura del libelo de la demanda, se desprende que el trasfondo consiste en la discusión en torno a la eventual antinomia que habría entre dos cuerpos normativos de orden infraconstitucional, esto es, entre la Ordenanza en cuestión y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, lo cual, evidentemente, corresponde a un análisis que cuenta con la vía administrativa y judicial correspondiente; y que, por lo tanto, se apartaría del Control de Constitucionalidad*".

21. Finalmente, solicitó que "*el Pleno de la Corte Constitucional, en sentencia, se sirva a rechazar la presente acción de inconstitucionalidad por ser improcedente*".

C. De la Procuraduría General del Estado

22. La Procuraduría General del Estado indicó que los artículos 322 y 382 del COOTAD "*señalan que los procedimientos administrativos no regulados expresamente en esa ley se los podrá regular a través de acto normativo. De ahí que, los artículos 6 y 7 impugnados, obedecen a la necesidad de contar con un procedimiento que regule el nombramiento de vicealcalde, precisamente en sujeción al principio de alternabilidad democrática*".

23. En ese sentido, señaló que "…*la presunta contraposición que a decir de la accionante, existiría entre las normas impugnadas y el artículo 317 del COOTAD tampoco tiene asidero, puesto que este artículo en síntesis señala que los integrantes de los órganos legislativos de los GADS descentralizados, una vez acreditados como tales por el Consejo Nacional Electoral, se instalarán en sesión inaugural para elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres. Establece además este artículo que de la misma manera procederán las juntas parroquiales rurales. De ahí que, de modo alguno contraviene lo dispuesto en la normativa constitucional invocada por la accionante*".

24. Por consiguiente, solicitó que se "*recha*[ce] *la presente acción de inconstitucionalidad por improcedente*".

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

25. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "LOGJCC").

B. Análisis constitucional

26. Conforme el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, a la Corte Constitucional le corresponde conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo y la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos del Estado.

27. En el mismo sentido, el artículo 74 de la LOGJCC establece que el control abstracto de constitucionalidad tiene como "*finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico*".

i.Control constitucional por la forma

28. El control constitucional por la forma implica la verificación de que una disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica.[1]

29. De lo expuesto en los párrafos 13 y 16, la accionante considera que la Ordenanza contraviene el principio de reserva legal puesto que el tiempo de duración en funciones del vicealcalde o vicealcaldesa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados solo puede ser regulado mediante una ley orgánica.

30. El principio de reserva legal se encuentra consagrado en los artículos 132 y 133 de la Constitución, los cuales establecen qué tipo de asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley ordinaria y ley orgánica.

31. El artículo 133 de la Constitución establece qué asuntos deben ser regulados por medio de leyes orgánicas, en el entendido que, por su importancia, requieren mayor deliberación y legitimación democrática sometiéndolos a un proceso de formación más estricto. En este sentido, se requiere este tipo de regulación cuando verse sobre los siguientes asuntos: (i) la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; (ii) el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; **(iii) la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados**, y, (iv) el régimen de partidos políticos y el sistema electoral (Énfasis añadido).[2]

32. En ese contexto, es necesario señalar que el COOTAD, por regla general[3], regula la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados[4], cuerpo normativo que tiene rango de ley orgánica.

33. Sobre la elección del vicealcalde o vicealcaldesa, el COOTAD, en el artículo 317 inciso 2 dispone que en la sesión inaugural "[l]*os consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres en donde fuere posible; y, de fuera de su seno, al secretario del consejo o concejo de una terna presentada por el ejecutivo del respectivo*

[1] Corte Constitucional, Sentencia No. 9-20-IA/20, párr. 6
[2] Corte Constitucional, Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, párr. 61.
[3]La disposición derogatoria séptima del Código Orgánico Administrativo ("COA") derogó "*los artículos 350 a 353 y el Capítulo Siete del Título Ocho del* [COOTAD]*".* El COA fue publicado en el Suplemento Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.
[4] COOTAD, artículo 1.- "*Ámbito.-Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera…".*

gobierno autónomo. Los consejos provinciales elegirán de la misma forma al secretario...".

34. Como se observa de la norma transcrita, el COOTAD no ha establecido el tiempo de duración de las funciones de la segunda autoridad del ejecutivo, es decir, no ha sido regulado expresamente en dicha ley. Al respecto, sobre la facultad reglamentaria de los gobiernos autónomos descentralizados, el COOTAD, en el artículo 382 inciso 2 del COOTAD, vigente en el momento de la aprobación de la Ordenanza impugnada, establecía que "[l]*os procedimientos administrativos no regulados expresamente en este Código estarán regulados por acto normativo expedido por el correspondiente gobierno autónomo descentralizado de conformidad con este Código*…".

35. Si bien el Concejo Municipal justificó la expedición de la ordenanza bajo la competencia otorgada por el artículo 382 del COOTAD, es necesario indicar que un procedimiento administrativo permite la instrumentalización de las cuestiones que han sido previstas por el COOTAD, a través del cual los actos normativos expedidos por el Concejo Municipal viabilizan los procesos internos llevados a cabo por el Gobierno Autónomo Descentralizado.

36. Sin embargo, la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo no puede ser considerada como un tema que deba ser regulado como un procedimiento administrativo, pues, en primer lugar, el COOTAD no ha establecido la duración, y, en segundo lugar, tal regulación está relacionada con la organización del Gobierno Autónomo Descentralizado, por tanto, requiere que sea regulado mediante ley orgánica.

37. Por ello, es necesario señalar que las cuestiones principales, tales como el principio de paridad, la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo, el órgano que designa, deben ser reguladas por ley orgánica atendiendo lo dispuesto en el texto Constitucional, por otro lado, la instrumentalización, detalle de procedimientos y demás mecanismos de ejecución podrían ser desarrollados a través de la potestad reglamentaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ajustándose a los límites establecidos en dicha ley.

38. En el presente caso, se debe considerar que una de las funciones principales que desempeña el vicealcalde o vicelacaldesa, es "*subrogar al alcalde o alcaldesa, en caso de ausencia temporal mayor a tres días y durante el tiempo que dure la misma. En caso de ausencia definitiva, el o la vicealcaldesa asumirá hasta terminar el período*".[5] De ahí la importancia de que la elección de la segunda autoridad del ejecutivo deba ser regulado únicamente mediante ley orgánica.

39. En consecuencia, al no cumplir con el principio de reserva de ley, respecto de la regulación de la duración de funciones de la segunda autoridad ejecutiva del GAD, previsto en el artículo 133 numeral 3 de la Constitución, se declara la inconstitucionalidad por la forma de la siguiente frase del artículo 6 de la Ordenanza: "*el cual durará en sus*

[5] COOTAD, artículo 62, literal a).

funciones un período de dos años, tiempo luego del cual el concejo elegirá un/a nuevo/a vicealcalde/sa o a su a vez reelegir a quien se encuentre en funciones".

ii. Control constitucional por el fondo

40. La Corte Constitucional ha manifestado que el ejercicio del control constitucional está delimitado a la tarea de contrastar los enunciados normativos impugnados con la Constitución y el análisis acerca de la legalidad o no de una disposición jurídica, escapa de la competencia de este Organismo y desnaturaliza el control abstracto de constitucionalidad, puesto que aquello deberá ser conocido y resuelto por las autoridades competentes y a través de los cauces procedimentales respectivos.[6]

41. En el presente caso, la accionante señala que los artículos 6 y 7 de la Ordenanza transgreden el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución, puesto que contravienen los artículos 57, 317 y 328 del COOTAD.

42. Al respecto, es necesario señalar que una vez que se ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ordenanza por la forma, no procede realizar un análisis de fondo sobre dicha norma. Por esa razón, el control constitucional por el fondo se realizará exclusivamente del artículo 7 de la Ordenanza.

43. De los argumentos expuestos en la demanda, esta Corte encuentra que, pese a que la accionante considera que el artículo impugnado transgrede una norma constitucional por existir una presunta contravención al COOTAD, lo que en realidad cuestiona es la conformidad de la norma impugnada con normas infraconstitucionales.

44. Ahora bien, aunque la contradicción alegada podría generar una ruptura en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, esta no es objeto del control abstracto de constitucionalidad, dado que, de existir dicha incompatibilidad, la misma debe ser resuelta a través de las reglas de resolución de antinomias previstas en el artículo 425 de la Constitución. Por esa razón, este Organismo ha establecido, como regla general, que cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiera acudir a normas constitucionales para resolverlo, no es objeto de control abstracto de constitucionalidad.[7]

45. En ese sentido, no se verifica que el artículo 7 de la Ordenanza vulnere el derecho a la seguridad jurídica. Al contrario, de lo expuesto en la demanda, se evidencia que la accionante está en desacuerdo con el hecho de haber dejado de ser vicealcaldesa como consecuencia de la aprobación de la Ordenanza, por tanto, pretende que la Corte se pronuncie sobre su situación en particular, lo cual no es posible mediante la presente acción de control abstracto de constitucionalidad.

46. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que mediante la acción pública de inconstitucionalidad no procede que la Corte Constitucional se pronuncie sobre

[6] Corte Constitucional, Sentencia No. 27-12-IN/20, párrs. 51 y 52.
[7] Corte Constitucional, Sentencia No. 94-15-IN/21, párr. 29.

controversias concretas o resuelva sobre la aplicación de las normas jurídicas en situaciones específicas. Por el contrario, como su nombre lo indica, le corresponde analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición reglamentaria con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas, sin considerar, consecuentemente, los efectos puntuales de su aplicación en casos concretos, dado que aquello es ajeno al control abstracto de constitucionalidad.[8]

47. Por consiguiente, esta Corte no encuentra vicios de inconstitucionalidad por el fondo.

V. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Rosa Elvira Utitiaj Paati.

2. Declarar la inconstitucionalidad por la forma del artículo 6 de la Ordenanza que regula los procedimientos administrativos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Logroño, provincia de Morona Santiago, de manera específica respecto a la siguiente frase: "*el cual durará en sus funciones un período de dos años, tiempo luego del cual el concejo elegirá un/a nuevo/a vicealcalde/sa o a su a vez reelegir a quien se encuentre en funciones"*, por transgredir el artículo 133 numeral 3 de la Constitución.

3. Disponer que la Asamblea Nacional, en el plazo de 6 meses desde la notificación de esta sentencia, regule la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, con la finalidad de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento jurídico.

4. Diferir los efectos de esta declaratoria de inconstitucionalidad por la forma, de conformidad con el artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[9], hasta que la Asamblea Nacional cumpla con lo dispuesto en el numeral anterior.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados, párr. 96.

[9] Art. 95.- Efectos de la sentencia en el tiempo.- Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general.
Cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica produzca un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños, se podrá postergar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

5. Notifíquese y publíquese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.20 09:57:10 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 58-17-IN

VOTO SALVADO

Juezas Constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), formulamos respetuosamente voto salvado de la sentencia No. 58-17-IN/21 ("**sentencia de mayoría**") y de los argumentos esgrimidos por el juez ponente de la causa y por los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia, de acuerdo con las razones que exponemos a continuación:

2. En la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, la accionante sostuvo que la norma impugnada contravino el principio de reserva de ley contenido en el artículo 133.3 de la Constitución que establece: "*Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: (...) 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados".*

3. Respecto a esto, la sentencia de mayoría expuso en su *ratio decidendi*:

> ***34. Como se observa de la norma transcrita, el COOTAD no ha establecido el tiempo de duración de las funciones de la segunda autoridad del ejecutivo, es decir, no ha sido regulado expresamente en dicha ley.*** *Al respecto, sobre la facultad reglamentaria de los gobiernos autónomos descentralizados, el COOTAD, en el artículo 382 inciso 2 del COOTAD, vigente en el momento de la aprobación de la Ordenanza impugnada, establecía que "[l]os procedimientos administrativos no regulados expresamente en este Código estarán regulados por acto normativo expedido por el correspondiente gobierno autónomo descentralizado de conformidad con este Código…".*
> *[…]*
>
> ***37. Por ello, es necesario señalar que las cuestiones principales, tales como el principio de paridad, la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo, el órgano que designa, deben ser reguladas por ley orgánica*** *atendiendo lo dispuesto en el texto Constitucional, por otro lado, la instrumentalización, detalle de procedimientos y demás mecanismos de ejecución podrían ser desarrollado a través de la potestad reglamentaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ajustándose a los límites establecidos en dicha ley.*
>
> **[Énfasis añadido]**

4. En este sentido, las juezas constitucionales que suscriben el presente voto salvado disgregan de la sentencia de mayoría en dos puntos, a saber: la identificación del acto normativo que originaría la presunta inconstitucionalidad, y, la necesidad de ponderación del principio de reserva de ley con el principio de autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados.

5. (i) En la sentencia de mayoría se manifiesta que "*el COOTAD no ha establecido el tiempo de duración de las funciones de la segunda autoridad del ejecutivo, es decir, no ha sido regulado expresamente en dicha ley"*, razón por la cual el GAD de Logroño no habría podido emitir una ordenanza regulando sobre dicha materia, y al habiéndolo hecho, habría contravenido el principio de reserva de ley establecido en el artículo 133.3 de la Constitución.

6. En este contexto, a diferencia de lo que se expone en la sentencia de mayoría, este voto salvado considera que en caso de que el juez ponente hubiese considerado que existía una inconstitucionalidad que debía ser declarada en sentencia; éste debió observar que dicha inconstitucionalidad tendría su origen en la aparente omisión legislativa que advierte en el COOTAD, en tanto que en dicho cuerpo legal se habría dejado de normar expresamente sobre el tiempo de duración de las funciones de los vicealcaldes.

7. Así las cosas, consideramos que para la resolución de la causa No. 58-17-IN lo que se debió haber analizado era la inconstitucionalidad por omisión en la que aparentemente la Función Legislativa estaría incurriendo al haber dejado de cumplir con su deber de normar "*la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados"* conforme el artículo 133.3 de la Constitución; de esta forma, la actuación del GAD de Logroño estaría justificada toda vez que respondería únicamente al estado de necesidad en que se estaría ubicando a los gobiernos autónomos descentralizados municipales producto de las lagunas legales antedichas.

8. (ii) Finalmente, las suscritas juezas consideramos que el principio de reserva de ley prescrito en el artículo 133.3 de la Constitución debe ser analizado de forma sistémica y en armonía con los principios que irrigan al régimen de competencias y a la organización territorial del Estado en la Constitución, particularmente los principios de *"autonomía política, administrativa y financiera*", y *"de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana"*[1].

9. En esta línea, estimamos que la forma en que se desarrolla el principio de reserva de ley en la sentencia de mayoría, estarían quitando fuerza y contenido normativo a la autonomía política y administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, por cuanto no podrían regular "*cuestiones principales*", debiendo únicamente reproducir lo que dicen las leyes sobre esta materia.

10. Sobre este ámbito, consideramos oportuno resaltar que el propio artículo 57 del COOTAD reconoce como competencias del consejo cantonal: *"f) Conocer la estructura orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal; o) Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado*

[1] Constitución de la República.- Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

municipal; n) Destituir, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, al alcalde o alcaldesa, al vicealcalde o vicealcaldesa o concejales o concejalas que hubieren incurrido en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso". De ahí que, contrariamente a lo que se ha expuesto en la sentencia de mayoría, consideramos que siendo el consejo cantonal la autoridad nominadora del vicealcalde o vicealcaldesa, con competencia para definir la estructura orgánica funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal, y con potestad para destituir al vicealcalde o vicealcaldesa; era la autoridad que se encontraba plenamente facultada para conocer y resolver sobre el tiempo de duración en funciones del vicealcalde o vicealcaldesa; razón por la cual no existiría la inconstitucionalidad que se declara en la sentencia de mayoría.

11. Por las consideraciones expuestas, respetuosamente disentimos de la decisión de mayoría.

HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2021.09.20 19:16:50 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Fecha: 2021.09.21 20:27:30 -05'00'

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce, en la causa 58-17-IN, fue presentado en Secretaría General, el 14 de septiembre de 2021, mediante correo electrónico a las 10:59; 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

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0058-17-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito conjuntamente con el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez el día lunes veinte de septiembre de dos mil veintiuno; y, el día martes veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 78-16-IN/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

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

CASO No. 78-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de varios artículos de la Ordenanza de Adscripción al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala y Funcionamiento Desconcentrado del Cuerpo de Bomberos Municipal de Machala, emitida el 13 de octubre de 2016 y publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 796 del martes 13 de diciembre de 2016. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional establece que al estar derogada dicha Ordenanza y al no tener la potencialidad de producir efectos jurídicos, no procede realizar el control constitucional de la misma.

I. Antecedentes Procesales

1. El 14 de noviembre de 2016, José Vicente Barreto Romero, en calidad de Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos de Machala, presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 1 numeral 1.2, artículo 5 numeral 3, artículo 6, artículo 7 numeral 3 y su inciso final, artículo 9, artículo 12 y de la disposición transitoria primera, segunda y tercera de la Ordenanza de Adscripción al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala y Funcionamiento Desconcentrado del Cuerpo de Bomberos Municipal de Machala, aprobada el 13 de octubre de 2016 y publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 796 del martes 13 de diciembre de 2016.

2. El 5 de diciembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa No. 78-16-IN. En dicha disposición, además, se corrió traslado a la Procuraduría General del Estado y al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala, a fin de que intervengan defendiendo la constitucionalidad de la normativa impugnada.

3. El 12 de enero de 2017, Nelson Raúl Ríos Alcívar, en representación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala, y Vanessa Mabel Cevallos Gavilanes, en calidad de Procuradora síndica, dieron cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión.

4. El 13 de enero de 2017, Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, dio cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión.

5. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 31 de enero de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Marien Segura Reascos, quien avocó conocimiento el 20 de septiembre de 2017.

6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 17 de agosto de 2021.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

7. La parte accionante pretende mediante esta acción que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1 numeral 1.2, artículo 5 numeral 3, artículo 6, artículo 7 numeral 3 y su inciso final, artículo 9, artículo 12 y de la disposición transitoria primera, segunda y tercera de la Ordenanza de Adscripción al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala y Funcionamiento Desconcentrado del Cuerpo de Bomberos Municipal de Machala.

8. Para sustentar su demanda, el accionante sostiene que la normativa impugnada es contraria a los artículos 82 y 425 de la Constitución de la República. Para tal efecto, señala *que "en la expedición de la ordenanza impugnada, se puede evidenciar la contraposición entre las normas contenidas en la misma y las que constan en la Ley de Defensa Contra Incendios, irrespetando por lo tanto el ordenamiento jurídico y la jerarquía normativa establecida en el Art. 425 de la Constitución"* (sic).

9. A continuación, alega que "*la Ley de Defensa Contra Incendios, menciona el mecanismo de designación y remoción de un Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos; pero con la expedición de esta ordenanza impugnada se establece otra forma de designación, con la agravante de que será de libre nombramiento y remoción, lo cual es ilegal e inconstitucional. Por consiguiente es indudable que el contenido de la ordenanza impugnada, violenta el ordenamiento jurídico vigente, irrespetando a la Ley de Defensa Contra Incendios, que tiene mayor jerarquía".*

10. De forma posterior, argumenta que *"[d]e la revisión del numeral 1.2 del Art. 1 de la ordenanza impugnada, es importante establecer que se convierte a la entidad bomberil como una Unidad Técnica, lo cual cae en una evidente contradicción con la disposición señalada en el COOTAD, pues en su Art. 140 determina la autonomía administrativa de la que gozan los Cuerpos de Bomberos".*

11. En el mismo sentido, transcribe la disposición transitoria tercera de la ordenanza impugnada y afirma que el municipio pretende vulnerar nuevamente lo establecido en el artículo 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

12. Así mismo, respecto del artículo 12 de la ordenanza impugnada el accionante afirma que *"[s]e atenta contra la jerarquía normativa establecida en el Art. 425 de la Carta Fundamental del Estado, pues el Reglamento Orgánico Operativo y de Régimen Interno y de Disciplina de los Cuerpos de Bomberos del País, señala la antigüedad y requisitos que debe tener todo Primer Jefe, lo cual atenta este principio como he manifestado"*.

13. Adicionalmente, agrega que *"[l]a conformación del Consejo de Administración y Disciplina de esta inconstitucional ordenanza, atenta contra el principio de jerarquía normativa y seguridad jurídica, consecuentemente vulnerando a la Ley de Defensa Contra Incendios que tiene rango mayor. Es decir, la conformación del Consejo de Administración y Disciplina, debe ser integrada como lo establece el Art. 8 de la Ley de Defensa Contra Incendios y no como la que consta en la ordenanza impugnada"*.

14. En función de lo expuesto, solicita que se declare inconstitucional la Ordenanza de Adscripción al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala y Funcionamiento Desconcentrado del Cuerpo de Bomberos Municipal de Machala.

B. Del Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala

15. En escrito presentado a la Corte Constitucional el 12 de enero de 2017, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala (en adelante GAD) emitió sus argumentos en torno a la demanda de inconstitucionalidad.

16. En primer lugar, el GAD señala que *"[e]l análisis interpretativo de los casos de contradicción constitucional invocados en la demanda constituyen sofismas, porque se han elaborado contrariando el principio lógico racional al deducir partiendo de un particular como premisa mayor o universal, esto es del texto de la ley inferior que es la Ley de Defensa contra Incendios para compararla con el texto de la Ordenanza Municipal, que constituye también una premisa menor, puesto que los dos textos usados tienen la misma categoría legal, son infra constitucionales, lo que no permite establecer la constitucionalidad coincidente o divergente entre ellos, cuando se debió hacerlo presentando la norma constitucional válida y su armonía con los textos secundarios"*.

17. Por lo tanto, señala que "*[p]ara interponer una acción pública de inconstitucionalidad de un texto normativo NO ES VÁLIDO COMPARAR DOS TEXTOS LEGALES SOMETIDOS AL CONTENIDO DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES PARA PODER DETERMINAR ARMONIA JERARQUICA ENTRE ELLOS, ES PRECISO COMPARARLOS CON LA CONSTITUCIÓN POR SER LA NORMA FUNDANTE"* (énfasis en el original).

18. Finalmente, mediante escrito ingresado el 24 de agosto de 2021, el GAD informó: *"debo manifestar a su autoridad que solicitada la certificación respectiva a la Secretaría General del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala, se informa que la ORDENANZA DE ADSCRIPCIÓN AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE MACHALA Y FUNCIONAMIENTO*

DESCONCENTRADO DEL CUERPO DE BOMBEROS MUNICIPAL DE MACHALA se encuentra derogada, en virtud de lo cual se imposibilita que continúe el presente trámite, particular que pongo en su conocimiento para los fines pertinentes".

C. De la Procuraduría General del Estado

19. En escrito presentado a la Corte Constitucional el 13 de enero de 2017, el Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado (en adelante "Procuraduría") emitió sus argumentos en torno a la demanda de inconstitucionalidad.

20. En su escrito la Procuraduría transcribe y detalla lo establecido tanto por la Ley de Defensa contra Incendios así como por el COOTAD y las absoluciones de consulta al respecto y señala que "corresponde a la Corte Constitucional resolver lo que en derecho corresponda".

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

21. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "LOGJCC").

B. Análisis constitucional

22. En el presente caso, tal como se detalló en los párrafos previos, la demanda de inconstitucionalidad fue planteada en contra del artículo 1 numeral 1.2, artículo 5 numeral 3, artículo 6, artículo 7 numeral 3 y su inciso final, artículo 9, artículo 12 y de la disposición transitoria primera, segunda y tercera de la Ordenanza de Adscripción al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala y Funcionamiento Desconcentrado del Cuerpo de Bomberos Municipal de Machala, aprobada el 13 de octubre de 2016 y publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 796 del martes 13 de diciembre de 2016.

23. Sin embargo, conforme lo manifestó el GAD en su escrito de 24 de agosto de 2021, se verifica que esta ordenanza fue derogada por la Ordenanza Sustitutiva que regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Machala; y, Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Machala, al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Machala, la cual fue emitida el 6 de diciembre de 2018[1]. Así, se observa que la disposición derogatoria de dicha ordenanza estableció que:

[1] Dicha ordenanza consta en el sitio web institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala, en el siguiente link: https://drive.google.com/drive/folders/1fFQAME-o3sjcnzmPjlS9e-UpWL5zJEGp, visitado el 6 de septiembre de 2021.

Derogase la "Ordenanza Municipal de Adscripción al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala y Funcionamiento Desconcentrado del Cuerpo de Bomberos Municipal de Machala", aprobada en sesiones ordinarias del octubre 6 y 13 del 2016, en primer y segundo debate, respectivamente, y publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 796 del Martes 13 de diciembre de 2016. (sic).

24. Al respecto, el artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece como un principio del control abstracto de constitucionalidad, el siguiente:

"*8. Control constitucional de normas derogadas. - Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad.*"

25. De acuerdo con esta prescripción, solamente cabe efectuar control de constitucionalidad de normas derogadas cuando tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos. Sobre esta posibilidad, en la sentencia No. 15-18-IN/19, esta Corte Constitucional ha señalado que:

"*...dicho artículo recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado.*"

26. Desde esta perspectiva, este Organismo podrá examinar la constitucionalidad de una norma que no se encuentra vigente, únicamente si existe la posibilidad de que surta efectos jurídicos.

27. En el caso concreto, a partir de la derogatoria de la Ordenanza, los enunciados normativos demandados, no tienen la capacidad de producir efectos jurídicos en la actualidad, ni tampoco se verifica que existen elementos para establecer una presunción de unidad normativa con otras normas del ordenamiento jurídico.

28. Al respecto, en la sentencia No. 104-15-IN/21, esta Corte ha manifestado que:

21. Realizada una revisión sobre los efectos de las disposiciones impugnadas, la Corte no advierte que tengan efectos ultractivos, es decir posteriores a su derogatoria. Tampoco se evidencia de la revisión realizada que las disposiciones impugnadas se encuentren replicadas en la nueva ordenanza, por lo que se abstiene de realizar consideraciones adicionales.
22. 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" o se encuentren replicadas en otras normas.
23. Por consiguiente, al estar la norma derogada y no existir efectos ulteriores, no es necesario realizar el control abstracto de constitucionalidad.

29. Por todas las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional no se pronuncia respecto de la impugnación de la Ordenanza, por cuanto dichas disposiciones fueron derogadas de forma posterior a la presentación de la demanda de inconstitucionalidad y en la actualidad no tienen la potencialidad de producir efectos jurídicos.

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 pública de inconstitucionalidad planteada.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:10:24 -05'00'

Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0078-16-IN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 227-17-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 227-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada en contra del fallo de 20 de diciembre de 2016 emitido por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, mediante el cual se resolvió los recursos de apelación presentados en una acción de protección. La Corte Constitucional analiza las alegaciones de la demanda y concluye que se vulneró la garantía de motivación mientras que desestima el cargo relacionado con el derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes

1. El 20 de octubre de 2016, Digna Janeth Ormaza Valenzuela presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Inclusión Económica y Social (en adelante "*MIES*")[1]. El caso fue signado con el número 03203-2016-01400.

2. El 16 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues aceptó parcialmente la demanda[2]. En contra de esta decisión, tanto la actora[3] como el MIES y la Procuraduría General del Estado (en adelante "*Procuraduría*") interpusieron recurso de apelación.

3. El 20 de diciembre de 2016, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar (en adelante "*Sala*" o "*Corte Provincial*") aceptó el recurso de apelación presentado por el MIES y la Procuraduría, revocó la sentencia subida en grado y declaró improcedente la acción de protección.

[1] En su demanda alegó la vulneración a sus derechos por la terminación de su nombramiento provisional por parte del MIES.
[2] De forma concreta señaló: "… *acepta en parte la demanda, disponiendo el reintegro inmediato de la accionante… a la* (sic) *funciones que venía desempeñando hasta el 19 de junio de 2016 esto es de servidora pública 5 de la Coordinación zonal 4 del Mies… se dispone que la entidad accionada cumpla con lo precitado en la referida norma legal, llamando al respectivo concurso de méritos y oposición en la forma en la que determina la ley para lo cual la entidad accionada deberá reconocer a la señora Digna Janeth Ormaza los beneficios que la disposición transitoria séptima del reglamento general de la LOSEP, otorga a quienes mantuvieron vigentes contratos ocasionales, por más de cuatro años en la misma institución. En cuanto al pago de las remuneraciones que ha dejado de percibir se dispone que dicho reclamo lo haga ante la autoridad correspondiente*…".
[3] La actora apeló respecto de la parte en la cual se estableció que el pago de las remuneraciones dejadas de percibir se lo reclame ante la autoridad correspondiente.

4. El 11 de enero de 2017, Digna Janeth Ormaza Valenzuela presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de diciembre de 2016 emitida por la Corte Provincial señalada en el párrafo anterior.

5. El 21 de febrero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 227-17-EP.

6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 8 de marzo de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa el 29 de agosto de 2017 y convocó a audiencia pública, la cual se llevó a cabo el 11 de septiembre de 2017[4], y dispuso a la Sala que emita su informe de descargo, el cual fue presentado el 4 de septiembre de 2017.

7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 22 de junio de 2021.

II. Alegaciones de las partes

2.1 Fundamentos y pretensión de la acción

8. La accionante solicitó que se admita y acepte la acción extraordinaria de protección, que se declare la vulneración a derechos y que se ordene la reparación disponiendo: el reintegro a su puesto y el pago de remuneraciones dejadas de percibir; el cumplimiento del artículo 228 de la Constitución y la Disposición Transitoria Séptima de la LOSEP para llamar a concurso de méritos y oposición; y, que la sentencia impugnada se deje sin efecto.

9. En primer lugar, la accionante alegó que la decisión impugnada vulneró el derecho al trabajo debido a que se le cesó de sus funciones cuando debió aplicarse la LOSEP y su reglamento para garantizar la estabilidad laboral por medio de un concurso de méritos y oposición. De igual manera, sostuvo la vulneración del derecho a la seguridad jurídica debido a que tenía el derecho a participar en el concurso de méritos y oposición conforme la LOSEP y su reglamento. En la misma línea, indicó que "*He sido discriminada por mi condición de tener cáncer, al no ser considerada en un concurso INTERNO al que tengo pleno derecho*". Adicionalmente, señaló que se vulneró el derecho al debido proceso porque fue desvinculada de su puesto de trabajo sin que haya sido notificada y sin ser escuchada.

[4] Conforme la razón emitida por la entonces actuaría del despacho, a dicha diligencia comparecieron: Digna Ormaza en compañía del abogado Víctor Ajila Mora; Betty Báez Villagómez, delegada del ministro de inclusión económica y social y representante del director distrital del MIES de Azogues; y, Diego Carrasco Falconí, representante de la Procuraduría. No comparecieron los jueces de la Sala de la Corte Provincial.

10. La accionante también alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica debido a que los jueces de la Corte Provincial "*NO ACATARON LA SENTENCIA N.° 129-16-SEP-CC, CASO N.° 0915-14-EP, es decir UN CASO IDÉNTICO AL PRESENTE ES EL DE LA SEÑORA EULALIA VELAZCO CAJAS FUNCIONARIA DEL MIES-AZOGUES*". Al respecto, citó un extracto de dicha sentencia y señaló que "*NO SE ME GRARANTIZÓ* (sic) *PARTICIPAR AL CONCURSO INTERNO AL QUE TENÍA DERECHO, VIOLENTÁNDOSE LA SEGURIDAD JURÍDICA*"[5].

11. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante alegó que la sentencia impugnada no analizó la gravedad de su afectación en tanto su estado de salud por su enfermedad catastrófica y la participación en un concurso de méritos y oposición. En tal virtud, señaló que la Corte Provincial "*haya valorado todas las pruebas presentadas con el fin de llegar a la plena concepción de que mis derechos fueron abruptamente afectados y requieren protección constitucional inmediata, POR MI CONDICIÓN VULNERABLE QUE ME ENCUENTRO*" (sic).

12. Sobre la garantía de motivación, la accionante alegó que la Corte Provincial no motivó debidamente su decisión sobre su condición de persona de atención prioritaria ni revisó el proceso en donde constaba, según indicó, la vigencia de los contratos ocasionales y el nombramiento provisional. De igual manera, señaló que la decisión impugnada no motivó sobre su derecho a participar en el concurso de méritos y oposición conforme la LOSEP y su reglamento y que se limitó a copiar textualmente casos que no tienen relación con el suyo.

13. En la audiencia, la accionante alegó las vulneraciones a los siguientes derechos:

> **a.** Derecho a la seguridad jurídica: i) en la sentencia impugnada no se analiza ni considera que el MIES no cumplió con la Disposición Transitoria Séptima de la LOSEP ni la Disposición Transitoria Séptima del Reglamento a la LOSEP para la realización de un concurso de méritos y oposición; ii) no se tomó en consideración el tiempo en el que la accionante prestó sus servicios en el MIES; iii) no se tomó en cuenta que el nombramiento provisional emitido el 1 de enero de 2016 se le otorga con cargo a una partida que se encontraba en Manabí y no en Azogues donde ella vivía.
> **b.** Debido proceso en la garantía de motivación: la decisión impugnada no es razonable, lógica ni comprensible.
> **c.** Derecho a la igualdad y no discriminación y a la atención prioritaria: no se tomó en cuenta la situación de la accionante, quien padecía de cáncer.

[5] Adicionalmente, se desprende que la accionante presentó un escrito en el que señaló: "*Aclaro que en mi ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN, existe casos similares o análogos y más aun de padecer CÁNCER, esto es enfermedad catastrófica, por lo que estoy segura que el PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL GARANTIZARÁ MI CONDICIÓN de persona de atención prioritaria, y me restituirá a mis funciones de trabajo, en virtud de existir claras violaciones de derechos constitucionales; es más existe ya sentencias en casos ANÁLOGOS que ya se ha resuelto la CORTE CONSTITUCIONAL, tenemos las sentencias nro: 375-17-SEP-CC de fecha 22 de noviembre del 2017, así también la resolución y sobre todo a la aplicación de la disposición transitoria SÉPTIMA DE LA LOSEP, mediante sentencia N°343-17-SEPCC de fecha 18 de octubre de 2017*".

d. Derecho al trabajo: el MIES no realizó el concurso de méritos y oposición que le correspondía tomando en cuenta el tiempo de trabajo de la accionante en dicha institución.

2.2 Autoridad jurisdiccional cuya decisión fue impugnada

14. En el informe presentado el 4 de septiembre de 2017, los jueces se ratificaron en la sentencia emitida "*en tanto aquella es el resultado de un análisis detenido, minucioso de los autos; pero por sobre todo de la legislación vigente y específicamente de normas Constitucionales*". Frente a los actos impugnados, señalaron que se trató de asuntos de mera legalidad y que no estuvo en discusión el derecho al trabajo u otro porque la acción presentada se refirió a la competencia legal del MIES para la terminación de funciones y la competencia de dicha institución para responder el reclamo a nivel administrativo.

2.3 Terceros con interés

15. En la audiencia compareció el MIES por medio de su dirección de patrocinio y la dirección distrital de Azogues. En primer lugar, manifestó que para ingresar a la función pública se lo realiza por medio de un concurso de méritos y oposición. Por otro lado, indicó que la sentencia impugnada estuvo motivada y que en la misma no se encontraron vulneraciones a derechos porque el nombramiento provisional no genera estabilidad laboral y los asuntos puestos en conocimiento del juez constitucional eran de mera legalidad. Por otro lado, respecto a que no se consideró la enfermedad de la accionante, indicó que conforme se desprende del certificado emitido por el IESS la misma ya fue tratada en el año 2012[6].

16. De igual manera, en la audiencia participó el delegado de la Procuraduría General del Estado. De forma concreta, indicó que la Corte Constitucional ya se pronunció sobre el artículo 58 de la LOSEP en relación a personas con discapacidad, pero que en el presente caso se está ante situaciones distintas. En tal sentido, señaló que la sentencia impugnada encontró que no se vulneraron los derechos de la accionante tomando en cuenta las normas que regulan este tipo de situaciones. Finalmente, expresó que la sentencia impugnada respetó el debido proceso toda vez que se motivó la decisión y se garantizó la seguridad jurídica.

[6] Sobre este aspecto, del audio de la audiencia se desprende que el representante del MIES indicó: "*respecto … al argumentación de que no se ha considerado … su condición de enfermedad catastrófica cáncer, señora juez es importante verificar dentro … del certificado médico otorgado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social … se señala que efectivamente la señora padeció de un cáncer papilar de tiroides que fue tratado con cirugía en el año 2012 de tiroidectomía total y que en la actualidad la enfermedad sin recurrencia … que se encuentra obviamente en vigilancia y con tratamiento hormonal es decir señora jueza que gracias a Dios hoy la accionante no tiene cáncer a la tiroides que obviamente está en el servicio de Oncología del Hospital José Carrasco Arteaga para hacerle el seguimiento el control necesario para determinar y garantizar efectivamente que la enfermedad no regrese pero actualmente no posee la enfermedad señora jueza*" (sic). Lo anterior se verifica de los certificados de 3 de agosto de 2016 en el que se indica que su enfermedad fue tratada con cirugía en octubre de 2012 (fs. 4) y de 19 de octubre de 2016 que señala que a tal fecha la enfermedad se encontraba en control y en vigilancia (Anexo. Número de ingreso: JUR-2021-7481).

III. Consideraciones y fundamentos

3.1 Competencia

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "*LOGJCC*").

3.2 Análisis constitucional

18. Corresponde a la Corte Constitucional, en el marco de la acción extraordinaria de protección, analizar las presuntas vulneraciones a los derechos alegados por la accionante. En la demanda, se observa que la accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, a la tutela judicial efectiva, al trabajo, a la igualdad y no discriminación y a la atención prioritaria.

19. De los argumentos esgrimidos, se observa que varios de ellos están dirigidos a sostener vulneraciones a derechos por parte del MIES, lo cual corresponde al mérito de lo decidido por los jueces de instancia, en especial aquellos relacionados con el derecho al trabajo, a la igualdad y no discriminación y a la atención prioritaria, así como a la seguridad jurídica (sobre el supuesto incumplimiento de la LOSEP y su reglamento por parte del MIES) y al debido proceso (sobre la falta de notificación y ejercicio de la defensa al momento de su desvinculación) contenidos en los párrafos 9, 13.c y 13.d *supra*. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 176-14-EP/19 determinó que, de forma excepcional ante el cumplimiento de ciertos requisitos, puede analizar el mérito del caso[7]. En tal sentido, dichas alegaciones únicamente podrán ser conocidas en el caso de encontrarse vulneraciones al debido proceso u otros por parte de la autoridad judicial inferior en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, y bajo los lineamientos ya desarrollados por este Organismo.

20. De tal manera, la Corte se pronunciará sobre las presuntas vulneraciones del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica contenidos en los párrafos 10, 12 y 13.b *supra*. Respecto del derecho a la tutela judicial efectiva que se desprende en el párrafo 11 *supra*, este Organismo considera oportuno reconducirlo dentro

[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019. "*55... excepcionalmente y de oficio podrá revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.*
56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo".

del análisis de la garantía de motivación, sustentado en el principio de economía procesal[8] y debido a la interdependencia entre los argumentos y los derechos alegados por la accionante[9]. Finalmente, sobre las alegaciones emitidas en la audiencia sobre el derecho a la seguridad jurídica y que se observan en el párrafo 13.a *supra*, se considera igualmente oportuno redireccionar únicamente dichos cargos al análisis sobre la garantía de motivación toda vez que tienen relación con el examen que presuntamente no se realizó en la decisión impugnada.

3.2.1 Derecho al debido proceso en la garantía de motivación

21. El derecho al debido proceso en la garantía de motivación está reconocido en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución en los siguientes términos: "*...l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados"*.

22. En garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha señalado que la obligación de jueces y juezas, entre otros requisitos, implica que: i) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) verifiquen la existencia o no de vulneración a los derechos; en el caso de no encontrar vulneraciones a derechos sino conflictos de índole infraconstitucional, los jueces y juezas deben determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto[10].

23. La accionante alega la vulneración de este derecho bajo los siguientes cargos: a) no se motivó sobre su situación de salud y grupo de atención prioritaria; b) no se valoraron todas las pruebas presentadas, en específico las relacionadas con el tiempo de prestación de servicios en el MIES y el nombramiento con cargo a una partida que se encontraba en Manabí y no en Azogues donde ella vivía; c) no se motivó respecto a su derecho a participar en el concurso de méritos y oposición; d) la decisión impugnada se limitó a copiar textualmente casos que no tienen relación con el suyo; y, e) la decisión impugnada no es razonable, lógica y comprensible.

24. Antes de analizar la decisión impugnada, sobre el cargo e) que sostiene que la decisión impugnada no es razonable, lógica y comprensible, cabe recordar que la Corte Constitucional ha indicado que la aplicación de dicho test "*no debe convertirse de ningún modo en una fórmula mecánica aplicable de manera general a todos los casos*"[11]. Por estos motivos, este Organismo se abstiene de analizarlo toda vez que procederá a examinar la presunta vulneración a la garantía de motivación conforme el artículo 76,

[8] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122.
[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2253-16-EP/21 de 9 de junio de 2021, párr. 17.
[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.
[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 38.

numeral 7, literal l) de la Constitución y la Sentencia No. 1285-13-EP/19 según se indicó en párrafos anteriores.

25. Ahora bien, la sentencia impugnada fue emitida el 20 de diciembre de 2016 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar. En el considerando primero se identificó los jueces provinciales que conformaron la Sala, en el considerando segundo se determinó su competencia para conocer el recurso de apelación[12], y en el considerando tercero se declaró que no se inobservaron solemnidades sustanciales. Por su parte en el considerando cuarto se señaló la interposición del recurso de apelación.

26. En el considerando quinto, la Sala desarrolló las alegaciones y pretensiones de la accionante dentro de la acción de protección. De igual manera, expuso los argumentos tanto del MIES como de la Procuraduría. Frente a lo anterior, en el considerando sexto delimitó el objeto de la controversia, es decir si la terminación del nombramiento provisional de la accionante vulneró o no derechos o si se trató de un asunto de mera legalidad cuya impugnación correspondió a otra vía. Posteriormente, en el considerando séptimo, la Sala citó el artículo 88 de la Constitución y doctrina para desarrollar la naturaleza de la acción de protección.

27. En el considerando octavo, identificó la documentación presentada en el proceso para relatar la historia laboral de la accionante en el MIES y encontró que "*la actora está impugnando la validez del acto jurídico de remoción de funciones*". Adicionalmente, manifestó que la accionante presentó un reclamo administrativo, con lo cual:

> "*… reconoció que esa vía era la correcta de su reclamo la señora actora, que se trataba y se trata de un asunto de mera legalidad, en tanto de la simple lectura de la demanda, y de su reclamo administrativo ante la señora Ministra, la actora hace conocer su total y absoluto desacuerdo a su remoción; pues, considera que no tuvo competencia para tal acto administrativo, que ni el acuerdo original ni su reforma delegan a los coordinadores zonales la posibilidad de dejar sin efecto los nombramientos provisionales, lo que significa que un juez debe analizar si efectivamente, la señora Coordinadora Zonal 4 actuó o no apegada a la normativa infraconstitucional vigente, en lo que a las atribuciones de los delegados provinciales del MIES , se refiere*".

28. De igual manera, la Sala insistió que las alegaciones de la accionante se circunscribieron a la interpretación sobre el artículo 17 de la LOSEP y el artículo 18 literal c) de su Reglamento, lo cual, a su parecer "… *se trata de una discusión eminentemente legal, de normas que están supeditadas a lo que ordena la Constitución, esto es que el Trabajo es un derecho y un deber social, un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía*".

29. Además de lo manifestado, la Sala analizó el nombramiento provisional para ejercer sus labores en Manabí. Al respecto, señaló que dicha situación "*debió ser y debe ser objeto de análisis en un proceso de conocimiento ante un organismo pertinente, principalmente en lo que nos hemos referido, esto es la competencia de las Coordinadora*

[12] Se invocó el artículo 86 numeral 3 de la Constitución y el artículo 4 numeral 8 de la LOGJCC.

(sic) *zonales, y la legalidad de la remoción al tenor de lo que dispone la LOSEP, y su reglamento, que es competencia de los tribunales de lo contencioso- administrativo*".

30. Continuando con su análisis, la Sala citó el artículo 173 de la Constitución e invocó los artículos 38 de la Ley de Modernización, 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial y 40 de la LOGJCC. Frente a lo anterior, señaló que "*es la justicia ordinaria administrativa la que debe despejar las incógnitas que nos hemos formulado, luego de un análisis completo de los hechos fácticos que deben o debieron entregarse, por lo que la acción deviene improcedente*".

31. Finalmente, la Sala recalcó que el derecho al trabajo y la seguridad jurídica si bien están reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, requieren de normas infraconstitucionales para aplicarlos. De tal manera, indicó que tanto la LOSEP y su reglamento regulan las relaciones entre las instituciones del sector público y sus funcionarios. Además, precisó que la Constitución determina que para el ingreso al sector público se requiere la realización de un concurso de méritos y oposición. Así, concluyó que: "*… porqué* (sic) *se dio la remoción, porqué* (sic), *no trabajó en Portoviejo la actora, porqué cobraba un sueldo en Azogues, si estaba designada para Portoviejo, situaciones de orden estrictamente legal que debieron o deben ser conocidas por un juez de lo Contencioso Administrativo, y no por un Constitucional*".

32. Con base en lo desarrollado, la Sala aceptó el recurso de apelación presentado por el MIES y la Procuraduría General del Estado. Consecuentemente, revocó la sentencia subida en grado y declaró improcedente la acción de protección.

33. De lo expuesto, se observa que si bien la Sala invocó las normas y explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho no analizó las vulneraciones a derechos constitucionales alegadas por la accionante en su demanda de acción de protección. Concretamente, se verifica que la Sala únicamente se concentró en demostrar que la vía ordinaria era la adecuada para resolver el presente caso debido a que se trató de un asunto de mera legalidad. Por lo tanto, no se desprende el cumplimiento del tercer requisito para considerar que la decisión impugnada estuvo motivada en este tipo de procesos, es decir que se haya verificado la existencia o no de vulneración a los derechos antes de pasar a analizar si se trataba de un conflicto de índole infraconstitucional.

34. Al respecto, tal como se desprende de los cargos a) y c), la Sala no se pronunció sobre la vulneración a derechos relacionadas con su situación de salud y el derecho de petición, lo cual fue indicado desde su demanda de acción de protección[13], así como la realización del concurso de méritos y oposición respecto de la garantía de motivación y el derecho a

[13] Acción de protección No. 03203-2016-01400. "*Las consecuencias del acto ilegítimo revisten gravedad, porque se me coloca en estado de desocupación y agravio de mi proyecto de vida, en que requiero sustentar, con mi trabajo y su remuneración, mi situación económica y la atención de mis problemas de salud. La respuesta recibida no fue emitida por la autoridad a que acudí en demanda de reparación de mis derechos en la vía administrativa. El silencio de la autoridad se sanciona por la ley como consecuencia del agravio al derecho de petición, consagrado en el numeral 23 del artículo 66 de la Carta fundamental*" (fs. 27 y 28).

la seguridad jurídica[14]. Pese a que el recurso de apelación del MIES[15] versó respecto de la improcedencia de la acción de protección porque se trataba de un asunto de mera legalidad, existía lo obligación de la autoridad jurisdiccional de analizar si el asunto sometido a su conocimiento vulneraba o no derechos constitucionales para posteriormente proceder a examinar si la vía ordinaria era la adecuada y efectiva. En este contexto, cabe traer a colación lo manifestado por la Corte Constitucional, la cual estableció que para que "*un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que* ***el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes***"[16] (Énfasis añadido).

35. Por otro lado, sobre el cargo b), cabe señalar que la Sala analizó la historia laboral de la accionante en el MIES y sobre el nombramiento provisional con cargo a una partida en Manabí. Si bien se indicó que la decisión impugnada no se pronunció respecto de la presunta vulneración a derechos, cabe indicar que sí examinó el aspecto mencionado por la accionante, por lo que se desestima el cargo.

36. Finalmente, en cuanto a que la Sala se limitó a copiar textualmente casos que no tienen relación con el presente, conforme se desprende del cargo d), cabe indicar que la sentencia impugnada citó, en efecto, un extracto de la Sentencia No. 135-16-SEP-CC de la Corte Constitucional para desarrollar la naturaleza de la acción de protección. De igual manera, pese al vicio advertido en la decisión impugnada, no se verifica que la Sala haya únicamente copiado extractos de decisiones que no tenían que ver con el caso a resolver. Por tales motivos, se desestima dicho cargo.

37. Por los motivos expuestos, se concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

3.2.2 Derecho a la seguridad jurídica

38. El derecho a la seguridad jurídica se encuentra reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la siguiente manera: "*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*".

---

[14] Acción de protección No. 03203-2016-01400. "*El acto por el cual se me cesó en funciones no cuenta con autorización del legislador, no pudo haberse impuesto mi cesación de modo legítimo sin que se realice el concurso público y se proclame el triunfo de quien pudo haberme sustituido, y no se justifica la cesación por el supuesto de que el nombramiento provisional se asimila al régimen inestable de la contratación ocasional, a título de interpretación de la ley. El acto carece de motivación por no sustentarse en hechos reales y en normas jurídicas de pertinente aplicación, y adolece de la nulidad de pleno derecho establecida por el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución. El ordenamiento jurídico ha sido objetivamente irrespetado, produciéndose la violación de la garantía constitucional a la seguridad jurídica proclamada por el artículo 82 de la Carta* (sic)" (fs. 27).

[15] Acción de protección No. 03203-2016-01400. "*Es evidente que las pretensiones de la accionante versan sobre asuntos de legalidad y no entran en la dimensión constitucional, existiendo una vía que debe ser utilizada para su reclamo*" (fs. 85).

[16] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 41.

39. Sobre este derecho, la Corte Constitucional ha establecido que involucra que las personas cuenten con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les brinde certeza que su situación jurídica no será modificada sino por procedimientos regulares establecidos por autoridad competente[17].

40. En el presente caso, la accionante alega la vulneración a este derecho debido a que la Sala no acató la Sentencia No. 129-16-SEP-CC al ser un caso idéntico al presente. Concretamente, manifestó que no se le garantizó participar en el concurso interno al que, según sostuvo, tenía derecho como funcionaria del MIES.

41. Respecto de los precedentes emitidos por la Corte Constitucional, este Organismo ha sostenido que su obligatoriedad se proyecta horizontalmente respecto de sí mismo y verticalmente en relación a las demás autoridades jurisdiccionales[18]. En cuanto al precedente, en sentido estricto, indicó que se relaciona con la motivación de las decisiones judiciales, en donde se debe observar si la regla de precedente no es tomada por el decisor -sin más- del ordenamiento jurídico, sino que más bien se refiere al producto de la interpretación que realiza para resolver el caso concreto[19].

42. De la revisión de la sentencia sobre la cual se alega que no fue observada por la Sala que emitió la decisión impugnada, se observa que resuelve la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una decisión de segunda instancia dentro de una acción de protección, distinta a aquella en la que se emitió la decisión que fue impugnada en el presente caso. Concretamente, la Corte Constitucional analizó la presunta vulneración de la garantía de motivación en dicha decisión y negó la acción por encontrar que no existió dicha violación a derechos. Del examen realizado, se observa que la Corte verificó que:

> *"... se puede colegir que los operadores de justicia han empleado normativa constitucional y legal pertinente asociada con la naturaleza del caso puesto en su conocimiento (acción de protección), ante lo cual se determina que existe una observancia del parámetro de razonabilidad... los jueces provinciales han realizado un análisis apegado a la naturaleza de la acción de protección de derechos... se puede evidenciar que existe cumplimiento de este parámetro* [comprensibilidad] *dentro de la motivación"*[20].

43. De lo expuesto, se observa que la sentencia impugnada no desconoció la Sentencia No. 129-16-SEP-CC. En primer lugar, el objeto de análisis de las dos decisiones fue distinto debido a que la Corte Constitucional analizó la garantía de motivación de una decisión de segunda instancia emitida en acción de protección, mientras que la sentencia impugnada examinó la presunta vulneración a derechos por parte del MIES. En tal sentido, no existió un precedente en sentido estricto a ser observado por los jueces de apelación en el presente caso.

[17] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 739-13-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 19.
[18] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 21.
[19] Ibidem, párr. 24.
[20] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 129-16-SEP-CC (caso No. 0915-14-EP), págs. 8, 13 y 14.

44. Por otro lado, si bien el proceso de origen dentro de la Sentencia No. 129-16-SEP-CC pudo tener similitudes en cuanto a los hechos analizados en el presente caso, resulta improcedente alegar el incumplimiento de una decisión de la Corte Constitucional que examinó la motivación de una sentencia de otra acción de protección. En otras palabras, dicha sentencia constitucional no emitió parámetros o desarrolló algún aspecto que pueda ser considerado como precedente en sentido estricto que debió ser observado en este caso. En definitiva, el fallar en el fondo de una acción de protección en uno u otro sentido, no constituye inobservancia de un precedente que la Corte dictó al analizar la motivación de una decisión diferente.

45. Por los motivos expuestos, se desestima el cargo de la accionante y se concluye que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en los términos planteados en la demanda.

***

46. Ahora bien, en el presente caso, se encontró que la decisión impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Como se indicó anteriormente, la accionante también alegó la vulneración de otros derechos relacionados con el mérito de lo decidido por los jueces de instancia. Dichos fundamentos pueden ser conocidos si se encuentran, entre otros requisitos, vulneraciones a derechos en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio como ha ocurrido en el presente caso conforme la Sentencia No. 176-14-EP/19.

47. De tal forma, pese a que se encontró una vulneración a derechos por parte de las autoridades jurisdiccionales, esta Corte encuentra que no se cumple con el cuarto requisito, toda vez que de los hechos expuestos no se observa gravedad, novedad o inobservancia de precedentes que ameriten analizar el mérito. Por tales motivos, se abstiene de analizar las presuntas vulneraciones a derechos por parte del MIES, sin perjuicio de las medidas de reparación dispuestas.

48. Finalmente, cabe mencionar que la accionante en escritos posteriores, como por ejemplo el presentado el 25 de junio de 2021[21], informó que existen casos análogos en los que se resolvió situación similar a la suya como en la Sentencia No. 375-17-SEP-CC. Al respecto, se observa que en dicha decisión se verificó la vulneración de la garantía de motivación en las decisiones de primera y segunda instancia de acción de protección[22],

[21] Número de ingreso: JUR-2021-5529

[22] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 375-17-SEP-CC (caso No. 0526-13-EP) de 22 de noviembre de 2017. "… *el único argumento esgrimido por los jueces de la Sala en la sentencia que es objeto de la presente garantía jurisdiccional, fue la existencia de otras vías de reclamo en la justicia ordinaria, lo que hace improcedente la acción de protección; por tanto no se evidencia un análisis que permita determinar si los derechos alegados como vulnerados, son de naturaleza constitucional o infraconstitucional. En este sentido, al no haber una argumentación racional que permita definir la naturaleza de los derechos constitucionales que haría posible evidenciar el estado de vulnerabilidad que alega el legitimado activo, y al abordar de manera superficial sobre la existencia de otras vías de reclamo sin realizar la correspondiente enunciación de normas o principios jurídicos en los que funda la decisión la Sala… la falta de concatenación entre las premisas que conforman el silogismo, pues, como quedó señalado, el razonamiento del Juzgado Sexto de Garantías Penales de Pichicha contiene una premisa*

así como de los derechos al trabajo, a la salud y vida digna por parte de la entidad demandada en el proceso de origen[23]. Sin embargo, considerando que en el presente caso no se realizará un examen de mérito por no cumplirse los requisitos previamente señalados, no procede analizar la existencia de una presunta similitud o analogía entre éste y aquel en el que se emitió la sentencia No. 375-17-SEP-CC, porque tal comparación implicaría analizar los hechos que motivaron el proceso de origen de esta acción extraordinaria de protección.

IV. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección.

2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

3. Como medida de reparación, se dispone:

i. Dejar sin efecto la sentencia de 20 de diciembre de 2016 emitida dentro de la acción de protección No. 03203-2016-01400.
ii. Retrotraer los efectos hasta el momento anterior a la vulneración de derechos.
iii. Devolver el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Azogues a fin de que, previo sorteo, una nueva Sala conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto dentro de la acción de protección No. 03203-2016-01400, observando los criterios emitidos en esta sentencia.

4. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:09:41 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

normativa incompleta y premisas fácticas construidas sin analizar los hechos puestos en su conocimiento, lo que llevó a concluir que no existían derechos constitucionales vulnerados y a negar la acción de protección".

[23] Concretamente, se encontró que EP PETROECUADOR no consideró la situación del accionante en ese caso al ser una persona con enfermedad catastrófica previo a que opere la separación laboral.

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0227-17-EP

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 56-21-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 14 de octubre de 2021 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Andrés Santiago Peñaherrera Navas en calidad de procurador judicial de la Directora General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

CORREO ELECTRÓNICO: andres.penaherreran@iess.gob.ec, galo.garcia@iess.gob.ec, jose.boada@iess.gob.ec, daniel.ruiz@iess.gob.ec, patrocinio@iess.gob.ec

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidenta de la Asamblea Nacional, Presidente de la República y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos de la Constitución número: 3.1, 11.2, 34, 66.4, 367, 368, 369.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

Los accionantes solicitan:

> "se declare mediante sentencia la inconstitucionalidad por el fondo de "LEY DE JUBILACIÓN ESPECIAL DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DEL CEMENTO" y de la "LEY INTERPRETATIVA DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE JUBILACIÓN ESPECIAL DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DEL CEMENTO"; sin perjuicio de la atribución que el artículo 76, numera1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional le otorga a la Corte, con la finalidad de que se efectúe un control integral.

> Conforme lo dispuesto en los artículos 5, 95, inciso primero y 96 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitamos expresamente que se dé efecto retroactivo a la sentencia de inconstitucionalidad que sea emitida por el máximo órgano de administración e interpretación constitucional del Ecuador, por la grave afectación que produciría a la estabilidad, financiamiento y sostenibilidad del fondo de pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; no debiendo permanecer dichas normas en el ordenamiento jurídico bajo ningún tipo de interpretación"

Adicionalmente, solicitan se suspenda provisionalmente las normas materia de la presente acción pública de inconstitucionalidad.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito, D.M., 21 de octubre de 2021

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 69-21-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 14 de octubre de 2021 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Andrea Paola Merchán Domínguez, en calidad de defensora pública.

CORREO ELECTRÓNICO: amerchan@defensoria.gob.ec

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidenta de la Asamblea Nacional, Presidente de la República y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículo de la Constitución Nro. 11 numerales 2, 4 y 8.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

La accionante solicita se declare la inconstitucionalidad de la reforma en la que se sustituye el párrafo segundo del artículo 698 del Código Orgánico Integral Penal, publicada en el Registro Oficial Nro. 107 de 24 de diciembre de 2019.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito, D.M., 21 de octubre de 2021

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aida 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.