

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

151-15-EP/21 En el Caso N° 151-15-EP Declárese la vulneración de los derechos constitucionales de Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza	2
593-15-EP/21 En el Caso N° 593-15-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada y acéptese la acción de protección planteada.....	17
65-17-IN/21 En el Caso N° 65-17-IN Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad N° 65-17-IN	41
59-19-IS/21 En el Caso N° 59-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento N° 59-19-IS	69
1287-16-EP/21 En el Caso N° 1287-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección N° 1287-16-EP	81
80-16-IN/21 En el Caso N° 80-16-IN Desestímese la demanda de acción pública de inconstitucionalidad.....	101
227-16-EP/21 En el Caso N° 227-16-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N° 227-16-EP.....	108
334-16-EP/21 En el Caso N° 334-16-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N° 334-16-EP.....	60
978-16-EP/21 En el Caso N° 978-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 978-16-EP	67
1793-16-EP/21 En el Caso N° 1793-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 1793-16-EP	73
2142-16-EP/21 En el Caso N° 2142-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada del caso N° 2142-16-EP	81

**Sentencia No. 151-15-EP/21****Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 05 de mayo de 2021

CASO No. 151-15-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 examina si los autos de 16 de diciembre de 2014 y 9 de enero de 2015, emitidos por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, dentro del proceso No. 18102-2013-0243, vulneraron el derecho a la defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección, por haberse verificado la vulneración de los derechos referidos y, por aplicación del principio *iura novit curia*, también se declara la vulneración de la garantía del doble conforme.

I. Antecedentes Procesales

1. El 16 de diciembre de 2014, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua resolvió, en lo esencial, declarar el abandono del recurso de apelación interpuesto por Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza¹ en contra de la sentencia de 8 de mayo de 2014, dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Ambato, en la que se lo condenó a dieciséis años de reclusión mayor especial por el delito de violación².

2. En el auto precitado, la Sala fundamentó la declaratoria del abandono del recurso en el artículo 326 del Código de Procedimiento Penal³, en razón de que el recurrente y su abogado defensor no comparecieron a la audiencia señalada para tramitar los recursos de nulidad⁴ y apelación interpuestos. Al abogado defensor, Dr. Antonio Naranjo

¹En la razón de 7 de enero de 2014, consta que el accionante se encuentra detenido: “*RAZON.- Por la presente siento la de que, el original del expediente Nro.1353-2013 (tramitación correspondiente a la Unidad Judicial Penal con Sede en el Cantón Ambato- Juez D) que por delito sexual se sigue en contra de CHISAG POAQUIZA ANGEL OSWALDO, fue devuelto a la Unidad Judicial de Garantías Penales, por pedido verbal del Dr. Rodrigo León Rivera, Secretario de la referida Unidad, a fin de que se continúe con la sustanciación del mismo en virtud de que el procesado ha sido detenido, dejando copias certificadas de dicho proceso en la instancia de ésta Sala.- Ambato, 7 de Enero del 2014*”.

²El proceso en segunda instancia fue signado con el No. 18102-2013-0243.

³Artículo innumerado agregado a continuación del artículo 326, por la Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 555 de 24 de Marzo del 2009: “*Art. ...- Abandono del recurso.- La falta de comparecencia de uno o más recurrentes a la audiencia de que trata el artículo 325, dará lugar a que se declare el abandono del recurso respecto de los ausentes*”.

⁴Mediante escrito presentado el 12 de mayo de 2014, Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza interpuso los recursos de apelación y nulidad ante la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, con relación a la

Camino, se le impuso la multa de dos salarios básicos unificados del trabajador en general. Por otro lado, en la misma decisión y con fundamento en la sentencia No. 048-14-SEP-CC, se rechazó la petición de un nuevo señalamiento de audiencia, presentada por el abogado patrocinador del señor Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza.

3. Del auto de 16 de diciembre de 2014, Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza solicitó ampliación, que fue negada mediante auto de 9 de enero de 2015.

4. El 15 de enero de 2015, Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza interpuso recurso de casación en contra de las decisiones de 16 de diciembre de 2014 y 9 de enero de 2015.

5. El 20 de enero de 2015, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua no concedió el recurso de casación “*por encontrarse indebidamente interpuesto*”, y señaló, con fundamento en los artículos 349 y 350 del Código de Procedimiento Penal, que aquel cabe contra “*las sentencias que se dicten*” mientras que las decisiones recurridas por Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza son un auto resolutorio y su ampliación.

6. El 21 de enero de 2015, Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza (en adelante “el accionante”), propuso acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de 16 de diciembre de 2014 y el auto de 9 de enero de 2015, emitidos por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.

7. En auto de 12 de marzo de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

8. Mediante sorteo realizado el 5 de noviembre de 2016 le correspondió la sustanciación de la causa a la ex jueza constitucional Pamela Martínez, quien en auto de 22 de noviembre de 2016 avocó conocimiento, convocó a audiencia pública el 31 de enero de 2017 (que fue suspendida en auto de 23 de enero de 2017) y dispuso se notifique a los “*jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua*”, a fin de que presenten un informe de descargo respecto del contenido de la demanda; lo que fue cumplido el 7 de diciembre de 2016.

9. En auto de 9 de marzo de 2017, la audiencia pública fue convocada nuevamente para el 20 de marzo de 2017 y se la realizó en esta fecha según la razón sentada por el Actuario que consta a fjs. 58 del expediente constitucional.

10. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, 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 21 de julio de 2020.

sentencia condenatoria dictada de 8 de mayo de 2014 por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Ambato.

II. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante

De la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza

11. Alega el accionante que se vulneraron sus derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación; al debido proceso, en su garantía de motivación; a la tutela judicial efectiva; a la seguridad jurídica; y, su derecho a la defensa, respecto de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y recurrir del fallo.

12. Asegura que interpuesto recurso de apelación contra la sentencia de primer nivel, el Tribunal ad quem señaló para el 3 de diciembre de 2014 la audiencia oral, pública y contradictoria, a la que no compareció su abogado patrocinador a la época “*sin embargo, JUSTIFICÓ DOCUMENTADAMENTE su inasistencia mediante escrito presentado el día viernes 05 de diciembre de 2014, a las 11h27*”, al que adjuntó un certificado médico otorgado por el médico del Ministerio de Salud.

13. Señala que la vulneración de sus derechos constitucionales ocurrió por cuanto no se le permitió recurrir de la sentencia condenatoria expedida en su contra pese a que su abogado justificó su inasistencia a la audiencia convocada en segunda instancia, “*esto significa que, no puedo recurrir ni activar los recursos que la ley franquea para el efecto, lo cual corrompe el debido proceso y viola mi derecho constitucional de legítimo derecho a la defensa*”.

14. Agrega que si bien el Tribunal ad quem se refiere a la sentencia 048-14-SEP-CC, no es menos cierto que su abogado justificó su inasistencia y solicitó se señale nuevamente la audiencia de apelación, “*en este sentido, la disyuntiva jurídica está (a criterio de la Sala) que el patrocinador debió justificar con antelación o de manera anticipada su inasistencia, para que la misma sea analizada*”. De esta manera, el accionante sostiene que la actuación de los jueces accionados lo dejó “*sin posibilidad alguna (...) de activar los recursos que la ley franquea*”.

15. Sobre la base de los argumentos expuestos, el accionante solicita se acepte su acción extraordinaria de protección, se retrotraiga el proceso hasta el momento en el que se provocó la violación de sus derechos y se le permita “*concurrir y asistir del recurso de apelación interpuesto, a efectos de hacer valer mis derechos*”.

b. Del órgano jurisdiccional que emitió la decisión impugnada

16. En el escrito referido en el párrafo 8, Sirley del Pilar Lozada Segura, Wellinton Gerardo Molina Jácome y Raúl Byron Montero Salas, jueces provinciales de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, indican que, en razón del recurso de apelación interpuesto por el accionante, convocaron a la audiencia oral, pública y contradictoria

prevista en el artículo 345 del Código de Procedimiento Penal y que “*[d]e observarse y cumplirse con aquella convocatoria, asistiendo a la misma, se habrá entonces, acatado procesalmente el debido proceso y el tan anhelado derecho a la defensa, que reclama hoy el accionante, ha sido conculcado o violado*”.

17. De la mano con lo anterior, señalan que el artículo 326, numeral 1, del Código de Procedimiento Penal prevé la declaratoria del abandono del recurso como consecuencia de la inasistencia a la audiencia referida.

18. Por otro lado, respecto de la motivación, manifiestan que en el auto en que se declaró el abandono del recurso de apelación “*constan las razones que el Derecho ofreció para así declarar y la exposición es razonable, porque nos fundamos en principios constitucionales como los invocados en el mismo*” y que lo propio ocurre en el auto que negó la ampliación solicitada del auto.

19. Asimismo, sostienen los jueces accionados que, de acuerdo a la sentencia No. 048-14-SEP-CC, la justificación de la inasistencia a una audiencia debe realizarse antes de la fecha de su convocatoria para que el juez pueda valorar los motivos y determinar si procede un diferimiento.

20. Agregan, “*si el recurrente no compareció a la audiencia de tramitación del recurso, cabe sin más, que se declare el abandono del recurso interpuesto, en acatamiento a las disposiciones constitucional y legal (sic) existentes*”, tal como resolvieron.

21. Finalmente, señalan que no violaron los derechos constitucionales del accionante y que sus autos impugnados se encuentran debidamente motivados.

III. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

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

B. Análisis constitucional

23. Para iniciar el análisis del presente caso, es necesario precisar que, en lo esencial, el accionante sostiene que sus derechos constitucionales fueron vulnerados porque en la decisión de 16 de diciembre de 2014 se declaró el abandono de su recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primer nivel, a pesar de que su abogado sí justificó la inasistencia y solicitó se señale nuevamente la audiencia de apelación ante el Tribunal ad quem. Por lo que se refiere al auto de 9 de enero de 2015, también impugnado por

Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza, este Organismo observa que en la acción extraordinaria de protección los argumentos del accionante se circunscriben a impugnar la declaratoria de abandono de la apelación, de 16 de diciembre de 2014, por lo que el examen se centrará en esta última decisión.

24. En relación con lo anterior, de la revisión integral de la demanda, esta Corte observa que el accionante concentra sus argumentos en la supuesta vulneración de sus derechos constitucionales a recurrir y a la defensa, respecto de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (literales c) y m) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución); así como de la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la Constitución).

25. Con relación a los derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación, al debido proceso en su garantía de motivación y a la seguridad jurídica, esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable no identifica la base fáctica y la justificación jurídica que fundamente la alegada vulneración de estos derechos.

26. Por lo tanto, este Organismo resolverá las alegaciones del accionante en torno a los derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa, en las garantías de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y de recurrir.

Derecho a la defensa en las garantías de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y de recurrir.-

27. El derecho a la defensa se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución como un componente del debido proceso y, entre sus garantías mínimas se encuentran:

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: [...]

c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; [...]

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

28. Por su parte, este Organismo ha señalado, que:

[...] de manera general, podemos afirmar que se vulnera el derecho a la defensa de un sujeto procesal cuando existe indefensión; esto es, cuando se le impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal, no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones, como por ejemplo,

*presentar pruebas, impugnar una resolución, etc. De modo que esta indefensión deviene en un proceso injusto y en una decisión con serio riesgo de ser parcializada y no corresponder con los derechos y principios constitucionales*⁵.

29. Por su parte, la garantía de ser escuchado de forma oportuna dentro del proceso y en igualdad de oportunidades con relación a los otros sujetos procesales *“se encuentra, además, relacionada con la posibilidad de todos los sujetos procesales de presentar argumentos y pruebas, así como de ejercer el derecho de contradicción respecto de éstos, conforme lo reconoce el literal h) del referido numeral 7 del artículo 76 de la Constitución”*⁶.

30. Asimismo, sobre el derecho a recurrir, este Organismo ha establecido que:

*“...es una expresión del derecho a la defensa y está estrechamente vinculado con la garantía de doble instancia, específicamente con la posibilidad de que una resolución judicial relevante dictada dentro de un proceso, sea revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, en aras de subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se cometan en las mismas, precautelando de esta manera el derecho de las partes intervinientes en los procesos jurisdiccionales y ante todo la tutela judicial efectiva”*⁷.

31. En el presente caso, se verifica que el procesado interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia condenatoria de primera instancia, por lo que mediante providencia de 14 de noviembre de 2014, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua convocó a la audiencia oral, pública y contradictoria para el 3 de diciembre de 2014 a las 08h30.

32. Al respecto, se observa también que de acuerdo a la razón de 3 de diciembre de 2014⁸, sentada por la Secretaria Relatora del Tribunal ad quem, a la audiencia precitada no comparecieron el acusado, ni su abogado patrocinador; tampoco la acusadora particular ni su abogado patrocinador.

33. Del expediente también se desprende que el 5 de diciembre de 2014⁹ el abogado patrocinador del accionante, Antonio Naranjo Camino, solicitó se señale nuevo día y hora para la audiencia precitada y respaldó su inasistencia señalando que debía comparecer a otra diligencia en el mismo día a las 08h00 y con un certificado médico que le ordenó reposo médico para los días 2 y 3 de diciembre de 2014.

34. Posteriormente, se tiene que el 16 de diciembre de 2014 el tribunal de Corte Provincial declaró el abandono del recurso de apelación, multó al abogado patrocinador

⁵Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 389-16-SEP-CC, emitida el 14 de diciembre de 2016, dentro del caso No. 398-11-EP, pág. 9.

⁶Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 987-15-EP/20, párrafo 39.

⁷Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1061-12-EP/19, párrafo 36.

⁸Fjs. 28 del expediente de segundo nivel.

⁹Fjs. 29-32 vlta. del expediente de segundo nivel.

del hoy accionante y rechazó, con fundamento en la sentencia No. 048-14-SEP-CC¹⁰, su petición de un nuevo señalamiento de la audiencia. De esta decisión, el abogado Antonio Naranjo Camino solicitó la ampliación, que fue negada el 9 de enero de 2015. Esta y la declaratoria de abandono son las decisiones jurisdiccionales objeto de la presente acción extraordinaria de protección.

35. Como se mencionó previamente, el accionante ha manifestado en su demanda de acción extraordinaria de protección que su abogado patrocinador justificó su inasistencia a la audiencia de apelación y que, por ende, no debía declararse el abandono de su recurso.

36. Al respecto, este Organismo observa que el Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua declaró el abandono del recurso en el auto de 16 de diciembre de 2014 con fundamento en el artículo el artículo 326 del Código de Procedimiento Penal, vigente al momento, que establecía que la falta de comparecencia de uno o más recurrentes a la audiencia ocasionará la declaratoria del abandono del recurso respecto de los ausentes.

37. Ahora bien, el derecho a recurrir *“al igual que todos los demás derechos constitucionales, no tiene carácter absoluto, y su ejercicio se halla sujeto a las limitaciones establecidas tanto en la Constitución como en la ley. En ese sentido, siempre que responda a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no se afecte su núcleo esencial, el ejercicio del derecho a impugnar es susceptible de ser delimitado”*¹¹.

38. Es así que, si bien el derecho a recurrir puede ser sometido a las limitaciones desarrolladas en los cuerpos normativos infra constitucionales, estas regulaciones no pueden ser utilizadas para restringir su ejercicio; por lo tanto, *“resultaría razonable la aplicación de la figura del abandono a los casos en que este se produzca por la voluntad expresa de las partes procesales o su propia negligencia”*¹².

39. Asimismo, este Organismo ha determinado que el derecho a recurrir es tutelado *“cuando los órganos jurisdiccionales conceden, admiten, sustancian y resuelven los*

¹⁰Al respecto, el Tribunal ad quem señaló: *“En relación al escrito presentado por el Dr. Antonio Naranjo Camino, que se dispone agregar el proceso, por el cual, dice justificar su inasistencia y pide un nuevo señalamiento de la audiencia, improcede considerarlo y se lo rechaza por tal motivo y lo siguiente: La Corte Constitucional, en sentencia No. 048-14-SEP-CC, señala: “...para justificar la falta de comparecencia de la persona afectada debemos concluir que, por regla general, la aportación de motivos para la falta de comparecencia a la audiencia debe realizarse antes de la fecha de su convocatoria, con el fin de que el juez pueda valorar oportunamente las razones del afectado y determinar si procede un diferimiento en la audiencia pública por él señalada. Por lo que, bajo este presupuesto debemos entender que el aviso previo constituye una exigencia cuyo cumplimiento es obligatorio”. Según la certificación presentada por el Dr. Antonio Naranjo, el reposo domiciliario, corresponde a los días 2 y 3 de Diciembre de 2014. Bien podía justificar lo que hoy pretende, el primero de dichos días y no lo hizo”*.

¹¹Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1741-14-EP/20 de 27 de mayo de 2020, párr. 36.

¹²Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 987-15-EP/20, párrafo 51.

*recursos debidamente interpuestos, de conformidad con las leyes procesales que lo regulan*¹³; y, al contrario, que es vulnerado *“cuando establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable”*¹⁴.

40. En el presente caso, se verifica que el abogado patrocinador del hoy accionante justificó su inasistencia a la audiencia de apelación y solicitó se señale una nueva audiencia. Así, la negativa a tal señalamiento, pese a la justificación presentada, impidió que el hoy accionante ejerza su derecho a la defensa y afectó en forma desmedida la posibilidad del recurrente para ser escuchado en audiencia y fundamentar su apelación.

41. Si bien la sola justificación por parte del abogado no obliga a los jueces a señalar una nueva convocatoria para la audiencia, pues las razones de la inasistencia deben ser valoradas, en el presente caso el razonamiento de los jueces que conocieron la justificación resultó en una traba irracional para que se tramite el recurso de apelación. Ello ya que, únicamente se centran en el momento en que tal justificación debe presentarse y no en el contenido de la justificación, así manifiestan: *“Según la certificación presentada por el Dr. Antonio Naranjo, el reposo domiciliario, corresponde a los días 2 y 3 de Diciembre de 2014. Bien podía justificar lo que hoy pretende, el primero de dichos días y no lo hizo”*. Así, existió una traba irrazonable y desproporcionada para que el accionante recurra la sentencia condenatoria, ya que según el razonamiento de los jueces, podía presentar la justificación uno de los días en que efectivamente se encontraba en reposo médico.

42. En consecuencia, se verifica la vulneración del derecho a la defensa en sus garantías de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y de recurrir.

43. Adicionalmente, es necesario indicar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁵ reconoce en el artículo 8.2.h) el *“derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”*; y, en el ámbito penal, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha desarrollado la garantía del doble conforme, en el sentido que: *“La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado”*¹⁶.

44. En el caso, el recurso de apelación era el mecanismo por el cual se podía garantizar la revisión amplia de la sentencia condenatoria emitida contra el accionante, por lo que la imposibilidad de fundamentarlo en la audiencia oral para que sea resuelto, ocasiona la inobservancia de la garantía del doble conforme. Por lo tanto, en virtud del principio

¹³Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1061-12-EP/19.

¹⁴Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No 1270-14-EP/19.

¹⁵La garantía del doble conforme fue analizada en las sentencias No. 987-15-EP/20 y 1989-17-EP/21.

¹⁶Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206. Párr. 89.

iura novit curia, esta Corte también declara la vulneración de la garantía del doble conforme.

Derecho a la tutela judicial efectiva.-

45. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra previsto en el artículo 75 de la Constitución y, sobre su contenido, esta Corte ya ha señalado que este derecho “*no se limita a precautelar el acceso de las personas al sistema de administración de justicia, sino que involucra una serie de elementos y obligaciones que recaen en los órganos jurisdiccionales, a efectos de garantizar una adecuada y eficaz protección de los derechos e intereses de los justiciables*”¹⁷, con el fin de atender y responder motivadamente las peticiones de las partes evitando que queden en indefensión.

46. Al respecto, como lo ha desarrollado de manera uniforme este Organismo¹⁸, este derecho se compone de tres supuestos: i) el acceso a la administración de justicia; (ii) el debido proceso¹⁹; y (iii) la ejecutoriedad de la decisión. En el presente caso, las alegaciones de la entidad accionante se relacionan con el primer componente de la tutela judicial efectiva, por lo que se analizará el acceso a la justicia.

47. En el presente caso, como se indicó previamente, a pesar de que el abogado patrocinador del accionante justificó su inasistencia a la audiencia de apelación y solicitó un nuevo señalamiento para llevarla a cabo, los jueces de segunda instancia rechazaron este pedido.

48. Por lo tanto, esta Corte considera que la negativa de un nuevo señalamiento restringió la posibilidad de que el recurso de apelación presentado por el accionante sea conocido y resuelto; actuación que, por constituir una traba irrazonable y desproporcionada, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de Ángel Oswaldo Chisag Poaquiiza en la dimensión de acceso a la administración de justicia.

IV. 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. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales de Ángel Oswaldo Chisag Poaquiiza a la defensa, en las garantías reconocidas en los literales c) y m) del numeral 7 del artículo 76 y a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 75, de la Constitución. De igual manera, se declara la vulneración de la garantía del doble conforme.

¹⁷Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 366-12-EP/19, párrafo 41.

¹⁸Ver Sentencias No. 621-12-EP/20, párrafo 35; y No. 1943-12-EP/19, párrafo 45.

¹⁹Ver Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 110.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección No. 151-15-EP, como medidas de reparación se dispone:
- a) Dejar sin efecto los autos emitidos el 16 de diciembre de 2014 y el 9 de enero de 2015, emitidos por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.
 - b) Ordenar a la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, o la que haga sus veces que, a la brevedad posible, mediante sorteo designe un nuevo tribunal con el fin de que conozca el recurso de apelación interpuesto por Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza dentro del proceso No. 18102-2013-0243, para lo cual convoque a la audiencia de fundamentación del mismo.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.21
09:30:58 -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 nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 05 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 151-15-EP/21**VOTO CONCURRENTES****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 5 de mayo de 2021, aprobó la sentencia N°. 151-15-EP/21 que resolvió la demanda de acción extraordinaria de protección presentada el 21 de enero de 2015 por el señor Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza (“**accionante**”), en contra de los autos de 16 de diciembre de 2014 y 9 de enero de 2015, emitidos por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.

2. Respetando los argumentos presentados en la decisión de mayoría, se emite el presente voto concurrente.

I. Antecedentes y puntos de discrepancia

3. En la sentencia N°. 151-15-EP/21 se aceptó la acción extraordinaria de protección y se declaró la vulneración de los derechos a la defensa, en las garantías reconocidas en las letras c) y m) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), y a la tutela judicial efectiva, prescrito en el artículo 75 *ibídem*. Adicional a ello, se declaró la vulneración de la garantía al doble conforme.

4. El accionante manifestó que la vulneración de sus derechos constitucionales se originó debido a que los jueces provinciales **no le permitieron recurrir**, ni activar los recursos que la ley determina en contra de la sentencia condenatoria. Esto, aun cuando su abogado defensor justificó su inasistencia a la audiencia de fundamentación de su recurso.

5. Bajo este contexto, el punto de divergencia del presente voto se circunscribe a los párrafos 43 y 44 de la sentencia, en donde se concluye que en materia penal la violación de la garantía de recurrir el fallo o resolución, implica a su vez la vulneración de la garantía al doble conforme.

6. En este marco, como he manifestado en varios votos concurrentes, el derecho a recurrir se instituye como una **garantía autónoma** del debido proceso y componente de la garantía de la defensa¹, reconocida en la letra m), número 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, diferenciándola con el principio al doble conforme.

7. En este orden de ideas, mi posición se enfoca en que el obstáculo, injustificado, que impuso la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua al no fijar un

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1306-13-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 29.

nuevo día y hora para que se lleve a cabo la audiencia de fundamentación del recurso de apelación, a pesar de las justificaciones documentales que aportó el entonces recurrente, impidió que el accionante ejerza su derecho a la defensa, en la garantía a recurrir del fallo o resolución.

8. Por lo expuesto, considero que en el caso *sub examine*, se vulneró, exclusivamente, la garantía a recurrir, pues el accionante activó un mecanismo de impugnación procedente, empero se le impuso una traba irrazonable y desproporcionada, la cual impidió que su recurso de apelación sea sustentado en audiencia.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.05.21
10:59:12 -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 151-15-EP, fue presentado en Secretaría General el 17 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 20:56; 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. 151-15-EP/21**VOTO CONCURRENTE****Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez**

1. El voto de mayoría dictado en la sentencia No. 151-15-EP/21 declaró la vulneración de los derechos constitucionales de Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza a la defensa, en las garantías reconocidas en los literales c) y m) del numeral 7 del artículo 76, a la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 75 de la Constitución; así como la garantía del doble conforme.
2. Si bien compartimos la decisión del voto de mayoría, así como el análisis efectuado, el punto de divergencia del presente voto se circunscribe al reconocer que la garantía del procesado de recurrir el fallo implica el derecho al doble conforme, tal como lo señalan los párrafos 43 y 44 de la sentencia, que emplean como referencia otras sentencias de este Organismo en las cuales hemos presentado nuestra oposición¹.
3. Al respecto, consideramos que no es adecuado establecer que una violación a la garantía a recurrir supondría también una vulneración al doble conforme, pues tal como lo hemos referido en otras oportunidades, para que exista un pronunciamiento de fondo sobre los recursos empleados se deben cumplir con los presupuestos y requisitos legales aplicables a la materia; por tanto, el hecho de que no exista un pronunciamiento sobre el fondo del asunto no contraviene en sí la garantía del doble conforme, toda vez que, para que un juez se pronuncie sobre el fondo del asunto planteado, se deberá necesariamente cumplir con los requisitos formales prescritos para el efecto.
4. En el caso bajo análisis, se observa que existió una vulneración al derecho a recurrir el fallo, debido a que la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua impidió el ejercicio del derecho a la defensa del señor Ángel Oswaldo Chisag Poaquiza al considerar únicamente el momento en que debía presuntamente presentarse el justificativo por parte del abogado del accionante, lo cual según la Sala se encontraba motivado en la sentencia No. 048-14-SEP-CC emitida dentro del caso No. 0787-11-EP de 26 de marzo de 2014. Dicha sentencia analiza la figura del desistimiento tácito debido a la no comparecencia de los accionantes a la audiencia dentro de una acción de acceso a la información. Al respecto, esta decisión menciona que efectivamente por regla general, la aportación de motivos para justificar la falta de comparecencia a la audiencia, debe realizarse antes de la fecha de su convocatoria, a fin de que el juez pueda valorar oportunamente las razones del afectado y determine si procede o no una nueva convocatoria, “(p)or lo que, *bajo este presupuesto debemos entender que el aviso previo constituye una exigencia cuyo cumplimiento es obligatorio, salvo circunstancias imposibilitantes que escapan a la voluntad del afectado. En consecuencia, la justificación de la incomparecencia con posterioridad a la audiencia solo puede darse de modo excepcional y*

¹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 987-15-EP/20 y 1989-17-EP/21.

ante la imposibilidad de aviso previo; es decir, el afectado podrá presentar sus motivos en un tiempo prudencial -después de efectuada la audiencia- siempre que los mismos demuestren que su inasistencia y falta de aviso previo se deben a una cuestión de fuerza mayor o caso fortuito.”.

5. Es decir, la Sala vulneró el derecho a la defensa del accionante en la garantía a recurrir el fallo, debido a que su interpretación sobre el momento en que procede la presentación de justificativos para no comparecer a una audiencia era únicamente previa a la fecha de la diligencia; situación que no es absoluta; y que debía ser considerada al momento de ser analizado el escrito del abogado del señor Chisag Paoquiza, en este sentido; la actuación de la administración de justicia restringió arbitrariamente la posibilidad de que el fondo sea revisado por una instancia superior, lo que deviene en una vulneración al artículo 76 numeral 7 literal m) de la CRE; y no a la garantía del doble conforme.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2021.05.21
13:31:06 -05'00'
Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ
Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2021.05.31
15:34:53 -05'00'
Dra. Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, en la causa 151-15-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 16:39; 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. 0151-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito por el presidente de la Corte Constitucional el día veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, así como también los votos concurrentes de los jueces Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce, mientras que la jueza Teresa Nuques Martínez suscribió el voto concurrente el día treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 593-15-EP/21****Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 05 de mayo de 2021

CASO No. 593-15-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional determina que la sentencia dictada el 24 de marzo del 2015 por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de una acción de protección en contra de la terminación unilateral de la relación laboral de una mujer embarazada, vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de la motivación. La Corte en ejercicio del control de mérito declara la vulneración del derecho a la protección especial de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral.

I. Antecedentes Procesales

1. El 13 de abril del 2015, la señora Yujan Sulay Villavicencio Salvador, presentó una demanda de acción de protección en contra del Director Regional del Ministerio de Relaciones Laborales con sede en Guayaquil (actualmente “Ministerio del Trabajo”) y el Procurador General del Estado, por la terminación unilateral de la relación laboral (contrato ocasional) contenido en el memorando No. 032-CGAGF-MRL-2014 del 6 de febrero del 2014¹, mientras se encontraba en situación de embarazo.

2. El 27 de marzo del 2014, el Juzgado Quinto de Inquilinato y Relaciones Vecinales del cantón Guayaquil negó la acción de protección No. 09141-2015-0047 por “improcedente”².

¹ El memorando No. 032-CGAGF-MRL- 2014 del 6 de febrero del 2014 suscrito por Santiago Israel Saa Brito Coordinador General Administrativo Financiero del Ministerio de Relaciones Laborales expresa que “debo comunicarle que su contrato termina el 22 de Febrero del 2014, por lo que el Ministerio de Relaciones Laborales, le agradece los servicios prestados en la Institución.- Así mismo, se le solicita entregar un informe detallado da (sic) su jefe inmediato de todo trámite que se encuentre bajo su responsabilidad, bienes a su cargo, presentar la Declaración Patrimonial Juramentada y los documentos de fin de gestión correspondientes, la documentación requerida debe ser entregada hasta el viernes 21 de Febrero del 2014. A fin de que la Dirección Financiera, una vez terminado el mencionado contrato preceda a la respectiva liquidación de haberes de conformidad con lo que establece la Ley”.

² El Juez Quinto de Inquilinato y Relaciones Vecinales del cantón Guayaquil resolvió “En el ámbito del Derecho Público esto es la LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO LOSEP, no existe el despido intempestivo, no existe condena de indemnización, que en la especie por ser un contrato temporal u ocasional no genera ninguna estabilidad, así como tampoco es sujeto de indemnización (...). No existe ningún tipo de discriminación hacia la accionante por encontrarse en estado de gravidez, sino que simplemente el contrato de servicios ocasiones (sic) de fecha 6 de febrero del 2012, feneció por el

3. Inconforme con dicha decisión, el 01 de abril del 2014, la señora Yujan Sulay Villavicencio Salvador interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia de 27 de marzo del 2014 emitida por el Juzgado Quinto de Inquilinato y Relaciones Vecinales del cantón Guayaquil.

4. El 24 de marzo del 2015, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió negar el recurso de apelación y confirmó el fallo de primera instancia porque *“la accionante no justificó que los actos legítimos de los accionados hayan vulnerado sus derechos constitucionales; esto es, que su terminación del contrato ocasional de trabajo haya sido por su estado de embarazo ni que haya habido (sic) discriminación”*.³

5. Finalmente, el 13 de abril de 2014, la señora Yujan Sulay Villavicencio Salvador (en adelante “la accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia de 24 de marzo del 2015 emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

6. Mediante auto de 09 de junio del 2015, la Sala de Admisión conformada por los ex jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Antonio Gagliardo Loor y Patricio Pazmiño Freire, admitió 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 Avila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

cumplimiento del plazo, esto es dos años, al 6 de febrero del 2014 y por esto ha sido notificada con el aviso de cumplimiento de contrato. (...) La accionante debió haber acudido a la vía contencioso administrativo, que (sic); es decir, no se ha agotado la vía administrativa o judicial y en consecuencia no se ha vulnerado ningún derecho constitucional”.

³ La Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas expresó que *“(...) si bien es cierto que cuando fue notificada con el aviso de que su contrato terminaba el 22 de febrero del año 2014, no se hace constar que dicha terminación sea por el hecho de que la accionante esté embarazada o con permiso médico por el embarazo; en el contenido del aviso se hace alusión exclusivamente al hecho de que el 22 de febrero del año 2014, se cumple la fecha de terminación del contrato; es más, en la redacción del aviso, además de referirse al plazo estipulado en el contrato, se hace constar las disposiciones legales en las que se fundamenta la Institución Pública. Procesalmente se ha hecho constar que la accionante no es la única persona a la que se le hizo saber de la terminación del contrato ocasional por el cumplimiento del plazo. De lo analizado se puede colegir que el acto administrativo no contraviene lo que dispone Nuestra Constitución en el inciso segundo de su Art. 332 “Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos (...)”.*

8. En el sorteo efectuado ante el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en sesión de 09 de julio de 2019, se determinó la sustanciación de la presente causa, la cual correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de esta mediante providencia de 07 de agosto de 2020.

9. El 21 de diciembre de 2020, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez convocó a las partes procesales y a terceros con interés a la audiencia pública de fecha 04 de enero de 2021.

10. El 06 de enero de 2021, se sentó razón de que la audiencia de 04 de enero de 2021 fue realizada con la presencia de las partes procesales, por la accionante compareció la abogada Fátima de Jesús Alfaro Espinosa en representación de esta, por las partes accionadas comparecieron el juez ponente Carlos Luis Zambrano Veintimilla de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y la abogada Karen Bravo Mendoza en representación de la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Guayaquil del Ministerio de Trabajo⁴.

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, y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante, Yujan Sulay Villavicencio Salvador.

11. La accionante alega vulneración del derecho al trabajo e indica que: *“las decisiones violatorias de mis derechos Constitucionales emanan de las decisiones del Ministerio de Relaciones Laborales, sin embargo, la última conculcación devino de la sentencia que motiva esta acción que fuera (sic) dictado por los doctores Carlos Luis Zambrano Veintimilla, Juez de la Sala Especializada de Familia; Ricardo Humberto Jiménez Ayoví, Juez de la Sala Especializada de Familia (...)”*.

12. Que *“el empleador conocía, al momento en que notificó la terminación del contrato laboral, que la accionante se encontraba embarazada, en tanto, con anterioridad se había presentado la certificación del departamento médico del IESS. En este contexto, se señala que el artículo 332 de la Constitución de la República, contiene una disposición imperativa que obliga al Estado a garantizar los derechos reproductivos de las trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud*

⁴En calidad de amicus curiae: el señor Christopher Iván Riofrío Cortez, por sus propios y personales derechos; y, el abogado Damián Guillermo Campaña Quinaucho por sus propios y personales derechos.

reproductiva y la estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo; empero, también contiene una disposición prohibitiva de despido a la mujer embarazada asociado a su condición de gestación. Por lo tanto, la terminación de la relación laboral en el caso sub judice, soslaya los derechos establecidos en la referida norma”.

13. Además, expresa “*que los jueces no observaron que en el caso de la trabajadora embarazada el único requisito es que se encuentra en ese estado de embarazo y sin más mérito goza de estabilidad especial desde que entra en gestación, sin ninguna excusa patronal. Lo que la Constitución y la ley protege no es sólo a la mujer sino al fruto materno, en consecuencia, los jueces no otorgan protección constitucional”.*

14. La accionante solicita como pretensión que se admita la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se le repare integralmente.

15. En la audiencia de 04 de enero de 2021, la accionante manifestó en lo principal que fue notificada con la terminación del cumplimiento del contrato ocasional por el fenecimiento del plazo del contrato. La accionante informó al Ministerio de Relaciones Laborales que se encontraba en estado de embarazo que adjuntó certificados que demuestran este hecho. Que al momento de la terminación laboral se encontraba en la vigésima tercera semana de gestación. Finalmente, la accionante concluye que la terminación de la relación laboral en su estado de embarazo vulnera los derechos de las mujeres concretamente los derechos reproductivos, la prohibición del despido de la mujer embarazada y la no discriminación de la mujer en el ámbito laboral por su estado de embarazo. Como pretensión la accionante solicitó que se deje sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia y se le repare integralmente.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

16. Mediante escrito de 14 de agosto de 2020, los jueces de la Sala de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presentaron su informe. En lo principal señalan que “*no hemos desconocido la garantía constitucional consagrada en el Art. 332 de la Constitución: “(...) Se prohíbe el despido de la mujer embarazada asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos.”. (sic) Hemos analizado y determinado que el acto administrativo con el que se le hizo conocer a la accionante que su contrato de servicios ocasionales se cumplía o fenecía en una fecha determinada, no ha estado asociado, como dice la Constitución, a su estado de gestación, sino porque se cumplían los dos años que permite la ley para la contratación de servicios ocasionales. De lo que deviene que tampoco se lo ha hecho como acto discriminatorio, como lo alega la accionante; Pues (sic), no tiene vinculación con los roles reproductivos; es decir, que no consta haber existido las condiciones constitucionales despido asociado con la gestación ni vinculación con los roles reproductivos; sino el hecho de que la relación laboral estaba regida por contratos ocasionales y su fecha de vigencia máxima de tales contratos”.*

17. En audiencia de 04 de enero de 2021, el Dr. Carlos Luis Zambrano Veintimilla, juez ponente de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, manifestó que la accionante en su demanda de acción de protección fundamentó que fue discriminada por su condición de embarazo al ser desvinculada del Ministerio de Relaciones Laborales. Sin embargo del análisis que se realizó para emitir sentencia se analizó si el acto administrativo por el cual se le terminó el contrato ocasional a la accionante era por el fenecimiento del plazo del contrato ocasional o por discriminación ligada a su condición de embarazo. Después del análisis la sala concluyó que la terminación de la relación laboral fue por el fenecimiento del plazo. Además, la accionante no demostró que existía discriminación.

c. Por el Ministerio de Relaciones Laborales actual Ministerio de Trabajo

18. En audiencia, Karen Bravo Mendoza, en representación del Ministerio de Trabajo, entidad accionada en el proceso originario, arguyó que la terminación del contrato ocasional por el fenecimiento del plazo es un acto legal que no viola ningún derecho de la accionante en el proceso originario. Adicionalmente, que en el ordenamiento jurídico no existe ninguna prohibición de terminar la relación laboral de un contrato ocasional a una mujer embarazada, porque la Constitución lo que prohíbe es el despido de la mujer embarazada por su condición de estar embarazada; que en este caso no se despidió a la accionante por su estado ya que se le permitió seguir trabajando por cinco meses más, hasta que se termine el plazo del contrato ocasional. Después de ello se procedió a notificarle con la terminación del contrato ocasional porque feneció el plazo de este. Finalmente, la entidad accionante en el proceso originario arguye que no existe ninguna discriminación.

IV. Análisis del caso

19. El artículo 4 numeral 13 de la LOGJCC consagra como uno de los principios procesales de la justicia constitucional el principio *iura novit curia*, en virtud del cual, esta Corte se encuentra facultada para analizar y pronunciarse sobre los hechos presentados a su conocimiento, en aplicación de normas no argumentadas por los accionantes, cuando a criterio de este Organismo podría generarse una afectación a derechos constitucionales no invocados. En el caso *sub judice* se aplicará el principio del *iura novit curia* con el objeto de verificar si los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas cumplieron con el derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación en una acción de protección al emitir su sentencia.

20. Si bien los argumentos de la demanda de la accionante se centran mayormente en cuestionar los hechos sobre los que trató el proceso originario, este Organismo estima necesario examinar si al momento de la terminación de la relación laboral, la accionante se encontraba en estado de gravedad y si los jueces resolvieron los cargos planteados en

la acción de protección respecto a la protección especial de la mujer embarazada en el ámbito laboral y el derecho de lactancia.

21. En este caso, al tratarse de una garantía jurisdiccional que analiza la posible vulneración de los derechos de una persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria, concretamente los derechos de una mujer embarazada en el ámbito laboral público, los jueces de la Sala de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas estaban obligados a realizar un esfuerzo razonable a fin de identificar la existencia de vulneraciones de estos derechos, lo cual, debió reflejarse claramente en la motivación de la decisión judicial.

22. Por lo expuesto, a fin de examinar el derecho al debido proceso en su garantía de motivación, esta Corte procederá a plantear el siguiente problema jurídico:

A) ¿La sentencia del 24 de marzo de 2015 emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Guayas vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación?

23. En su parte pertinente, el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución (CRE) establece:

“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: (...) 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 (...)”.

24. Sobre la motivación en garantías constitucionales, la Constitución en el artículo 76 (7) (1) y la jurisprudencia de la Corte establece que los jueces tienen las siguientes obligaciones i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto⁵.

25. Respecto al primer elemento de la motivación, la sentencia impugnada enunció el artículo 332 de la Constitución y artículo 42 de la LOGJCC para resolver la causa. En consecuencia, los jueces cumplieron con el primer elemento de la motivación, a saber:

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19.

“(…) De lo analizado se puede colegir que el acto administrativo no contraviene lo que dispone Nuestra Constitución en el inciso segundo de su Art. 332 “Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos está justificado con los contratos ocasionales suscritos por la accionante y la parte accionada, que el plazo máximo que pueden durar este tipo de contrato con el Estado es de dos años. (…). La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, taxativamente dispone que “La acción de protección de derechos no procede: 1) Cuando de los hechos no se desprende que exista una violación de derechos constitucionales.- 3) Cuando la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleve la violación de derechos. 4) Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial salvo, que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”. (…), tal como lo establece los numerales 1, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (…)”.

26. Continuando con el análisis del segundo elemento de la motivación se observa que la sentencia impugnada del 24 de marzo del 2015 explicó la pertinencia de las normas enunciadas con los hechos. Es importante mencionar que a la Corte Constitucional no le corresponde verificar si el análisis realizado por los jueces accionados fue correcto o incorrecto, de tal forma que se ha cumplido con el segundo elemento de la motivación, a saber:

“en el presente caso se cumplía en el mes de febrero del año 2014; que cuando la accionante suscribió el último contrato no se encontraba embarazada; que si bien es cierto que cuando fue notificada con el aviso de que su contrato terminaba el 22 de febrero del año 2014, no se hace constar que dicha terminación sea por el hecho de que la accionante esté embarazada o con permiso médico por el embarazo; en el contenido del aviso se hace alusión exclusivamente al hecho de que el 22 de febrero del año 2014, se cumple la fecha de terminación del contrato; es más, en la redacción del aviso, además de referirse al plazo estipulado en el contrato, se hace constar las disposiciones legales en las que se fundamenta la Institución Pública”.

27. En relación con el tercer elemento de la motivación esta Corte Constitucional ha manifestado que los jueces constitucionales tienen la obligación de justificar y argumentar la existencia o no de una violación constitucional. Sólo y luego de ese ejercicio razonado, y en caso de no encontrar vulneración de índole constitucional podrá manifestar que existe otra vía idónea y eficaz⁶. Los jueces resolvieron de la siguiente forma:

“procesalmente se ha hecho constar que al accionante no es la única persona a la que se le hizo saber de la terminación del contrato ocasional por el cumplimiento del plazo. De lo analizado se puede colegir que el acto administrativo no contraviene lo que dispone Nuestra Constitución en el inciso segundo de su Art. 332 se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos (…). la accionante no justificó que los actos legítimos de los accionados hayan vulnerado sus derechos constitucionales; esto es, que su

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19.

terminación del contrato ocasional de trabajo haya sido por su estado de embarazo ni que haya habido discriminación; por el contrario, la parte accionada ha justificado que la terminación del contrato ocasional es exclusivamente por haberse cumplido el plazo. Por lo tanto, la acción es improcedente tal como lo establece los numerales 1, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

28. De lo anterior, los jueces manifestaron que la terminación de la relación laboral se realizó por qué feneció el plazo del contrato ocasional y que la terminación unilateral del contrato ocasional no vulneró el derecho contenido en el artículo 332 inciso segundo de la Constitución, esto es, la prohibición del despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad. Finalmente los jueces concluyeron que la accionante no justificó que la terminación del contrato ocasional sea discriminatoria y esté ligada a su condición de embarazo.

29. Este Organismo observa que los jueces llegaron a estas conclusiones sin previamente haber realizado el examen de verificación de la vulneración de los derechos a la protección especial de la mujer embarazada en el ámbito laboral y el derecho de lactancia. Además, no existe argumentación jurídica respecto del por qué el Ministerio del Trabajo no estaba obligada a cumplir con estos derechos que fueron consagrados en la Constitución del 2008.

30. Esta Corte, no puede dejar de observar que la falta del análisis de la verificación de vulneración de derechos constitucionales en la que incurrió la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Guayas al dictar la sentencia que negó la acción de protección, se encuadra en los factores que desalientan a las mujeres embarazadas, en licencia de maternidad o en periodo de lactancia que han visto vulnerados sus derechos a recurrir a la justicia. No obstante, con base en la Sentencia 3-19-JP/20, esta Corte ratificó que:

*“la vía adecuada para atender las pretensiones de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia es la acción de protección, sin que esto impida que las personas puedan utilizar vías administrativas u otras vías jurisdiccionales que consideren idóneas y eficaces”.*⁷

V. Presupuesto y verificación de los requisitos para analizar el mérito del caso

31. Esta Corte a través de la sentencia No. 176-14-EP/19 manifestó que la Corte Constitucional como máximo órgano de interpretación y administración de justicia constitucional podrá analizar la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional, siempre que existan los presupuestos establecidos en dicha sentencia⁸.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-19-JP/20, de 05 de agosto de 2020, párr. 207.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019 “La Corte podrá revisar los méritos de lo decidido por los jueces cuando el proceso originario es una garantía jurisdiccional, el objeto del litigio es necesariamente de orden constitucional toda vez que dichas garantías fueron concebidas por el constituyente para tutelar los derechos constitucionales y resolver

32. La sentencia No. 176-14-EP/19 establece cuatro presupuesto que deberá verificar la Corte previo a realizar un control de méritos estos son: a) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; b) 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, c) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, d) que el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo. A continuación, esta Corte verificará si dichos presupuestos se cumplen en el presente caso.

33. Esta Corte en el acápite IV subtítulo A, analizó que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación, en consecuencia, se cumple con el primer presupuesto.

34. Respecto al segundo presupuesto, de la revisión del expediente de la causa 0593-15-EP se observa una potencial vulneración de la protección especial de la mujer embarazada en el ámbito laboral en razón a que la accionante ha sido separada de su trabajo sin tomar en cuenta su situación. En cuanto al tercer requisito se ha constatado que este caso no ha sido seleccionado para su revisión⁹.

35. Finalmente, en relación con el cuarto requisito, esta Corte observa que se cumple con el mismo en razón a la gravedad, al tratarse de una mujer embarazada, es decir, es una persona que forma parte de los grupos de atención prioritaria conforme el artículo 35 de la Constitución, la cual fue desvinculada de su puesto de trabajo pese a su condición. Esto supondría, además, el desconocimiento de la protección especial y reforzada en el ámbito laboral determinado por la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos para las mujeres en condición de embarazo¹⁰.

36. Con base en el análisis *ut supra*, esta Corte verifica que el presente caso cumple con todos los presupuestos exigidos en la sentencia No.176-14-EP, por lo tanto, procede a realizar el control de méritos.

sobre la vulneración a los mismos. Por lo cual, tanto el proceso originario de una garantía jurisdiccional como el de la acción extraordinaria de protección están dirigidos a solventar un problema de índole constitucional”.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador link: <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/BuscadorSeleccion.aspx>, buscador de selección, del archivo digital de este Organismo se ha verificado que el caso no ha sido seleccionado para revisión, por lo tanto, se cumple con el requisito.

¹⁰ Constitución de la República del Ecuador, artículo 332 “*el Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad*”.

VI. Análisis del mérito de la acción de protección

37. De la revisión del expediente de la acción de protección No. 0047-2015, 075-2014 se han verificado los siguientes hechos:

38. Yujan Villavicencio Salvador tenía una relación laboral con el Ministerio del Trabajo a través de la figura de contrato de servicios ocasionales. Los contratos fueron celebrados en las siguientes fechas a) 06 de febrero de 2012 al 01 de mayo de 2012, b) 2 de mayo 2012 al 11 de enero de 2013; y, c) 12 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2013.

39. El 09 de octubre de 2013, 08 de noviembre de 2013, 09 de diciembre de 2013 y 14 de febrero de 2014 la señora Yujan Villavicencio Salvador presentó al Ministerio del Trabajo los certificados de asistencia de permiso médico por cita médica por embarazo¹¹. El Ministerio de Relaciones Laborales conocía del estado de embarazo¹² de la señora Yujan Villavicencio Salvador de acuerdo con los certificados de asistencia por embarazo.

40. El 06 de febrero de 2014, la Dirección Regional del Ministerio de Relaciones Laborales a través del memorando No. 032-CGAGF-MRL-2014 notificó a Yujan Villavicencio Salvador con la terminación de la relación laboral, quien se encontraba en la semana vigésima tercera de su embarazo.

41. El 14 de febrero de 2014, la señora Yujan Villavicencio indicó al Ministerio de Relaciones Laborales que el Hospital Luis Vernaza de la Junta de Beneficencia de Guayaquil a través del certificado CIE 10- 0470- 023 ordenó descanso de ocho días por amenaza de aborto.

42. La accionante manifestó tanto en la acción de protección como en la extraordinaria de protección que la terminación de la relación laboral por parte del Ministerio de Relaciones Laborales vulneró el derecho a la protección especial de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral consagrado en la Constitución, así como instrumentos internacionales de derechos humanos.

43. Por lo tanto, este organismo procederá a examinar si el Ministerio del Trabajo, al dar por terminada la relación laboral de la accionante a pesar de estar embarazada, vulneró los derechos constitucionales alegados por la accionante.

¹¹ Expediente de la causa No. 0593-15-EP fojas 19, 20, 21, 22 y 23.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-19-JP y acumulados, párrafo 151 al 158 “Las obligaciones de cuidado comienzan con la notificación del embarazo, para que los obligados ejerzan su rol de cuidado cuando las mujeres lo requieran o sus circunstancias de salud así lo ameriten. El conocimiento del embarazo de las trabajadoras no es requisito para establecer si existe o no protección especial, sino para determinar la obligación de los deberes de cuidado. La falta de conocimiento imposibilita el ejercicio del rol de cuidado al empleador o empleadora”.

A) Sobre la vulneración al derecho a la protección especial de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral

44. El Ministerio de Trabajo, representado por la abogada Karen Bravo Mendoza en audiencia fundamentó que en el ordenamiento jurídico, en el año 2014 no existía ninguna prohibición en la Ley Orgánica del Servicio Público que prohíba el despido a la mujer embarazada. Además que la Constitución no impide el despido de la mujer embarazada, sino que prohíbe que la terminación laboral expresamente esté ligada al embarazo. Que en el presente caso se le permitió a la accionante seguir trabajando después que la entidad tuvo conocimiento del embarazo, y solo cuando feneció el plazo del contrato ocasional se procedió a terminar el mismo, que este es un acto legal y no genera discriminación.

45. Este Organismo recuerda a los servidores públicos que el argumento de la falta de normativa infraconstitucional no justifica la vulneración o desconocimiento de un derecho constitucional. El deber que tienen los servidores públicos se insiste desde el año 2008, consiste en aplicar directamente la Constitución y en caso de duda sobre la aplicación de las normas, existe una obligación de realizar la interpretación que más favorezca a su efectiva vigencia.

46. Esta Corte Constitucional alerta que la interpretación realizada en el año 2014 por el Ministerio de Relaciones Laborales, es decir que *“la Constitución no impide el despido de la mujer embarazada, sino que prohíbe que la terminación laboral expresamente esté ligada al embarazo”*, es una interpretación restrictiva que solo ha considerado el inciso final del artículo 332 de la Constitución, cuando la protección especial de la mujer embarazada es más amplia, lo cual debió ser tomando en cuenta antes de decidir la terminación del contrato.

47. Respecto al derecho al trabajo la Constitución en el artículo 33 reconoce a todas las personas el trabajo es un derecho y, a la vez, un deber social, y un derecho económico, fuente de la realización personal y base de la economía. Además, la Constitución establece que el Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

48. Así la Constitución del Ecuador reconoce que a todas las personas el derecho al trabajo. No obstante, debido a las dificultades que los grupos de atención prioritaria enfrentan para ejercer el derecho al trabajo, la Constitución ha contemplado formas de protección especial, entre las cuales, se encuentran normas destinadas a asegurar el ejercicio de este derecho a las mujeres embarazadas.

49. Entre estas normas constitucionales, se encuentra el artículo 43 de la Constitución del Ecuador que manifiesta el Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a: no ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral, la protección prioritaria y cuidado de su salud

integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto, así como disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el periodo de lactancia.

50. En el mismo sentido, dentro de las normas constitucionales sobre el derecho al trabajo, en el artículo 331 de la Constitución expresa *“el Estado garantizará a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa, y a la iniciativa de trabajo autónomo. Se adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades. Se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo”*.

51. Dentro de la protección reforzada del derecho al trabajo reconocida a las mujeres embarazadas, el artículo 332 de la Constitución, en el cual se reconoce y garantiza los derechos reproductivos de las trabajadoras, expresamente señala que *“El Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad. Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos”* (el énfasis en negrita ha sido añadido).

52. Esta norma constitucional, se encuentra en sintonía con lo previsto en instrumentos internacionales de derechos humanos, que contiene normas que propenden a la estabilidad laboral de mujeres embarazadas. Así por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³ (PIDESC) en el artículo 10 dispone que los Estados Parte en el presente Pacto reconocen que: *“se debe conceder especial protección a las madres durante un periodo de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho periodo, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.”*

53. De manera más específica, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de las mujeres¹⁴ (CEDAW) en el artículo 11 numeral 2 literales a) y b) establece que *“A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Parte tomarán medidas adecuadas para: a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil; b) Implantar la licencia de maternidad con*

¹³ El Estado ecuatoriano a través del Decreto Ejecutivo 358 de 02 de junio de 2010 ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁴ El Estado ecuatoriano a través de la Resolución Legislativa 000, publicada en el Registro Oficial 108 de 27 de Octubre 1981 ratificó la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de las mujeres.

sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales; (...)”.

54. En el caso sujeto a análisis, si bien la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el derecho al trabajo y la estabilidad bajo la figura del contrato de servicios ocasionales y ha señalado que este tipo de contratos no pueden generar estabilidad laboral a las y los servidores contratados más allá del límite de tiempo permitido por la ley, dada la propia naturaleza de este tipo de contrato¹⁵, sin embargo, este Organismo ha señalado que las mujeres embarazadas gozan de una estabilidad especial¹⁶.

55. Específicamente en relación con la estabilidad laboral de mujeres embarazadas bajo esta forma de contratos, la Corte en la Sentencia 3-19-JP, estableció expresamente “***que independientemente del tipo de contrato o cargo no se contabilizará la protección especial en atención al cierre del año fiscal, sino que durará hasta el fin del periodo de lactancia.***”¹⁷ (el énfasis en negrita ha sido añadido)

56. Respecto a la estabilidad laboral, ésta tiene como finalidad la protección de las personas trabajadoras frente a posibles decisiones arbitrarias que pongan en riesgo el ejercicio del derecho al trabajo y conlleva inestabilidad en la continuidad de los ingresos. Tales riesgos impactan de manera más severa a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, de ahí que la estabilidad laboral reforzada contemplada en la Constitución e instrumentos internacionales es un derecho inherente a tal condición.

57. De esta manera, esta Corte ha comprendido que el Estado ecuatoriano tiene la obligación de proteger a las mujeres embarazadas dotándolas de un periodo para el desarrollo gestacional, la recuperación después del embarazo y la lactancia, de tal forma que goce de tranquilidad para evitar riesgos a su salud o la de su hijo/a. Asimismo, la estabilidad laboral especial de las mujeres embarazadas implica una condición necesaria para garantizar la igualdad material en el ejercicio del derecho al trabajo.

58. Esta Corte reitera que “(e)sta protección se da frente a la desventaja en la que esta condición las pone frente a los hombres dentro de un sistema patriarcal. No sólo garantiza a las mujeres la igualdad en el acceso al empleo sino también la permanencia. Al garantizar este derecho, los demás derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia se refuerzan para su pleno ejercicio”.¹⁸

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 126-12-SEP-CC, 204-12-SEP-CC, 251-12-SEP-CC, 166-16-SEP-CC-16-SEP-CC, 012-17-SEP-CC, 107-17-SEP-CC y 262-18-SEP-CC.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 108-14-EP/20, página 20 párrafos 92 y 93, sentencia No. 3-19-JP/20 y acumulados.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-19-JP/20 de 05 de agosto de 2020, párr. 176.

¹⁸ Ibid., párr.80.

59. De los hechos que se desprenden del caso se observa que, pese a que el Ministerio del Trabajo, tenía conocimiento del estado de embarazo de la accionante¹⁹, procedió a aplicar el artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público²⁰ y de esta manera terminar la relación laboral con la accionante, lo cual, vulnera de forma evidente la estabilidad laboral especial a la que se ha hecho referencia en párrafos anteriores.²¹

60. Así, el contrato de servicios ocasionales no cambia de naturaleza jurídica al otorgar una ampliación al límite de la terminación de la relación laboral, sino que éste adopta un régimen especial con el objeto de proteger a las mujeres embarazadas. Por lo tanto, las entidades públicas y privadas deben abstenerse de terminar la relación laboral hasta la terminación del permiso de lactancia.

61. En este caso, el vencimiento del plazo del contrato de servicios ocasionales no constituye una causa justa de terminación de la relación laboral porque va en contra la protección especial de Yujan Sulay Villavicencio Salvador que garantiza la Constitución.

62. Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que la accionante no podía ser separada de su trabajo hasta culminar su periodo de lactancia, en consecuencia, el Ministerio del Trabajo vulneró el derecho a la protección especial de Yujan Sulay Villavicencio Salvador, en su condición de mujer embarazada en el ámbito laboral.

63. Además, llama la atención a esta Corte Constitucional que el Ministerio del Trabajo, entidad rectora de las políticas laborales destinadas a la protección de los derechos de los trabajadores, sea la entidad que en el presente caso incurrió en la

¹⁹ Expediente de la causa No. 0593-15-EP fojas 19, 20, 21, 22 y 23 se desprende los certificados de salud emitidos por la Junta de Beneficencia de Guayaquil.

²⁰ Ley Orgánica del Servicio Público artículo 58 “(...) la contratación de personal ocasional no podrá sobrepasar el veinte por ciento de la totalidad del personal de la entidad contratante; en caso de que se superare dicho porcentaje deberá contarse con la autorización previa del Ministerio de Relaciones Laborales, estos contratos no podrán exceder de doce meses de duración o hasta que culmine el tiempo restante del ejercicio fiscal en curso. Se exceptúa de este porcentaje a aquellas instituciones u organismos de reciente creación que deban incorporar personal bajo esta modalidad, hasta que se realicen los correspondientes concursos de selección de méritos y oposición y en el caso de puestos que correspondan a proyectos de inversión o comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior. Por su naturaleza, este tipo de contratos no generan estabilidad (...)”.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-19-JP/20 y acumulados, párrafos del 134 al 150 las obligaciones generales “el Estado tiene la obligación de proteger a las mujeres embarazadas, en maternidad o en periodo de lactancia en el contexto laboral, de acuerdo con varias normas constitucionales, entre ellas está la prohibición de discriminación por embarazo en el ámbito laboral (artículo 43.1), el garantizar igual remuneración a trabajo de igual valor, promover ambientes adecuados de trabajo que garanticen su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar (artículo 326), garantizar un salario digno que cubra las necesidades básicas de la trabajadora y las de su familia (artículo 328), garantizar la remuneración equitativa, a la adopción de medidas necesarias para eliminar las desigualdades, la prohibición de discriminación, acoso o violencia (artículo 331) y la prohibición del despido asociado a su condición de embarazo y maternidad o discriminación vinculada con roles reproductivos (artículo 332)”.

vulneración de una garantía sustancial del derecho al trabajo, en particular de un grupo de atención prioritaria, como son las mujeres embarazadas.

64. Por último, este Organismo debe reiterar que la acción de protección en casos de despido de la mujer embarazada en el sector público es la vía idónea y eficaz para garantizar y precautelar el derecho a la protección especial a la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas en el ejercicio del derecho al trabajo.

65. Este Organismo después de verificar que existe la vulneración de los derechos a la protección especial de la mujer embarazada y el derecho a la lactancia de la señora Yujan Sulay Villavicencio Salvador procede a emitir las medidas de reparación en el decisorio de esta sentencia.

VII. Decisión

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

- 1.** Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada y aceptar la acción de protección planteada.
- 2.** Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por parte de los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
- 3.** Declarar la vulneración del derecho de Yujan Sulay Villavicencio Salvador a la protección especial a la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas en el ejercicio del derecho al trabajo, por parte del Ministerio del Trabajo.
- 4.** Como medidas de reparación por la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación se dispone dejar sin efecto la sentencia de 24 de marzo del 2015, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Ordenar que los sujetos procesales estén a lo resuelto en esta sentencia que es de cumplimiento obligatorio, por lo que, devuelto el expediente, no se dictará una sentencia en sustitución de la dejada sin efecto.
- 5.** Se dispone pagar los haberes dejados de percibir desde la terminación del contrato hasta la terminación del periodo de lactancia, estos haberes serán determinados por el Tribunal Contencioso Administrativo No. 1 de Quito, como lo dispone el artículo 19 de la LOGJCC. Este órgano jurisdiccional deberá calcular este valor desde el día de la terminación de la relación laboral de la accionante, esto es, el 6 de febrero del 2014 hasta el tiempo que se cumplió con el periodo de lactancia del cual fue privada la misma. Por último se ordena al

Tribunal Contencioso Administrativo No. 1 de Quito que en el término de 30 días informe sobre el cumplimiento del pago de la compensación.

6. Como medidas de reparación por la vulneración del derecho a la protección especial de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral se dispone:

6.1. Que, en el término de cinco días después de notificada esta sentencia, el Ministerio del Trabajo difunda el contenido del ratio decidendi de esta sentencia en sus páginas web institucionales y en otros medios de difusión pertinentes para el conocimiento de los servidores públicos de sus instituciones y de la ciudadanía en general, durante cinco meses. El cumplimiento de esta medida se informará a esta Corte, la entidad accionada deberá presentar los documentos que justifiquen la difusión de esta sentencia al término del sexto mes a partir de la notificación de esta sentencia.

7. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.25
10:56:27 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 05 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 593-15-EP/21**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes**

Me aparto del criterio de la mayoría de la Corte Constitucional expresado en la sentencia No. 593-15-EP/21, que aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Yujan Sulay Villavicencio Salvador (en adelante, la accionante), en contra de la sentencia de 24 de marzo del 2015 emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

Antecedentes y puntos de divergencia con el voto de mayoría

1. La sentencia impugnada tiene como antecedente la acción de protección No. 09141-2015-0047 en la cual se rechazó la demanda planteada por Sulay Villavicencio Salvador, en contra del Director Regional del Ministerio de Relaciones Laborales (en adelante, Ministerio de Trabajo) y la Procuraduría General del Estado, por la terminación de su contrato de servicios ocasionales mientras se encontraba en estado de gestación.
2. En el fallo dictado por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, una vez analizada la vulneración de derechos alegada por la accionante en su demanda de acción de protección, se decidió negar su recurso de apelación, confirmar la sentencia subida en grado y por lo tanto rechazar la acción planteada. En contra de esta decisión Yujan Sulay Villavicencio Salvador presentó acción extraordinaria de protección.
3. En su demanda de acción extraordinaria de protección, la accionante centró sus argumentos en cuestionar los hechos del proceso de origen sin imputar vulneración alguna de derechos constitucionales a la actividad jurisdiccional o a la sentencia impugnada.
4. Por ello, la sentencia de mayoría, en aplicación del principio *iura novit curia*, analizó si la sentencia emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante.
5. Sin embargo, por las razones que expongo a continuación, considero que la decisión de mayoría de forma equivocada concluye que la sentencia impugnada no se encontraba debidamente motivada.

Análisis jurídico

6. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal l) reconoce que: *"Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas principios jurídicos en que se fundan, no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho..."*.

7. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que para que exista una debida motivación dentro de decisiones expedidas en garantías jurisdiccionales *"los jueces y juezas tienen la obligación de examinar pormenorizadamente si ha existido afectación de los derechos constitucionales de quien así lo alega; y, únicamente después de este análisis pueden concluir que la acción de protección no es la vía adecuada ni eficaz para la reclamación¹."*

8. En el presente caso, se tiene que la decisión de mayoría estimó que los jueces que emitieron el fallo impugnado cumplieron con el primer y segundo elementos de la motivación, esto es, enunciaron las normas y principios jurídicos en los cuales fundaron su decisión y explicaron la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, sin embargo, consideraron que el fallo no cumplió con el tercer elemento puesto que existió *"falta del análisis de la verificación de vulneración de derechos constitucionales²"*

9. Ahora bien, de la revisión de la decisión judicial impugnada se verifica que los juzgadores analizaron de la siguiente forma si existió afectación de los derechos constitucionales alegados como vulnerados en la acción de protección. En primer momento señalaron que:

"(...)no ha existido la vulneración de derechos constitucionales alegados por la accionante; pues, está justificado con los contratos ocasionales suscritos por la accionante y la parte accionada, que el plazo máximo que pueden durar este tipo de contrato con el Estado, es de dos años, que en el presente caso se cumplía en el mes de febrero del año 2014; que cuando la accionante suscribió el último contrato no se encontraba embarazada; que si bien es cierto que cuando fue notificada con el aviso de que su contrato terminaba el 22 de febrero del año 2014, no se hace constar que dicha terminación sea por el hecho de que la accionante esté embarazada o con permiso médico por el embarazo; en el contenido del aviso se hace alusión exclusivamente al hecho de que el 22 de febrero del año 2014, se cumple la fecha de terminación del contrato; es más, en la redacción del aviso, además de referirse al plazo estipulado en el contrato, se hace constar las disposiciones legales en las que se fundamenta la Institución Pública"

10. En función de aquello, los juzgadores concluyeron que *"el acto administrativo no contraviene lo que dispone Nuestra Constitución en el inciso segundo de su Art. 332"* y por lo tanto, al no verificarse afectación a derechos constitucionales, decidieron rechazar la acción de protección.

¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 342-13-EP, párr. 18. Ver también sentencia 1285-13-EP, párr. 28.

² Sentencia de mayoría, párr. 30.

11. En consecuencia, como se puede verificar del extracto de la decisión judicial impugnada transcrita, no se constata, como lo señala la sentencia de mayoría, que en la sentencia existió “*falta del análisis de la verificación de vulneración de derechos constitucionales*”.

12. Por el contrario, se observa que los jueces analizaron la vulneración de derechos que se alegó en la acción de protección y al considerar que la desvinculación de la accionante de su puesto de trabajo no tuvo como fundamento su estado de embarazo, sino la terminación del plazo del contrato laboral, decidieron rechazar la acción de protección, cumpliendo así con el estándar de motivación fijado por esta Corte y referido en el párrafo 7 de este voto.

13. En este punto, cabe recordar que esta Corte ha manifestado que si bien la “*motivación puede adolecer de incorrecciones o imperfecciones, la labor de esta Corte se debe limitar, en este caso (en atención a los cargos formulados), a establecer el cumplimiento o no de los elementos mínimos de la garantía de motivación, a la luz de la Constitución*”³.

14. En el mismo sentido, ha señalado que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”⁴ por lo que al analizar el derecho a la motivación no le corresponde a este Organismo constatar la corrección o incorrección de los fundamentos que motivaron la decisión impugnada, como considero que erradamente lo hace la decisión de mayoría.

15. En función de lo expuesto, esta Corte verifica que la sentencia de 24 de marzo del 2015 emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.25
10:56:49 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

³ Corte Constitucional, Sentencia 1442-13-EP, párr. 19.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia 274-13-EP, párr. 47.

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 593-15-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 14:27; 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. 593-15-EP/21**VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. El 05 de mayo de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la Sentencia No. 593-15-EP/21 en la que se declaró que en el fallo impugnado que negó una acción de protección en segunda instancia planteada por la servidora del Ministerio de Educación Yujan Sulay Villavicencio Salvador, respecto de la desvinculación de su cargo se incurrió en la violación de la garantía de la motivación como parte del derecho al debido proceso (artículo 76 número 7 letra l de la Carta Constitucional), dado que el órgano jurisdiccional no analizó el contenido del derecho establecido como una prohibición de despido de la mujer trabajadora asociado a su estado de gestación (artículo 332 de la Constitución), con lo cual se dio paso al ejercicio del examen de mérito de la acción de protección (Sentencia No. 176-14-11-EP/19), concediéndola y ordenando que la entidad proceda a pagar los haberes dejados de percibir desde la finalización del contrato hasta la terminación del periodo de lactancia (Sentencia No. 3-19-JP/20).
2. El caso se origina producto de la expedición del Memorando No. 032-CGAGF-MRL-2014 de 06 de febrero de 2014, por el cual la Dirección Regional del Ministerio del Trabajo en Guayaquil dio por terminado el contrato de servicios ocasionales de la servidora Yujan Sulay Villavicencio Salvador, quien planteó una acción de protección.
3. El Juzgado Quinto de Inquilinato de Guayaquil en fallo de 27 de marzo de 2014 en la causa No. 09405-2014-0075 negó la acción de protección en el que consta *“No existe ningún tipo de discriminación hacia la accionante por encontrarse en estado de gravidez, sino que simplemente el contrato de servicios ocasiones de fecha 6 de febrero del 2012, feneció por el cumplimiento del plazo, esto es dos años, al 6 de febrero del 2014 y por esto ha sido notificada con el aviso de cumplimiento de contrato”*.
4. Este rechazo fue ratificado por la Sala de la Familia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en sentencia de 24 de marzo de 2015 en la causa No. 09141-2015-0047 en la que se indica: *“no ha existido la vulneración de derechos constitucionales alegados por la accionante; pues, está justificado con los contratos ocasionales (...) cuando la accionante suscribió el último contrato no se encontraba embarazada; que si bien es cierto que cuando fue notificada con el aviso de que su contrato terminaba el 22 de febrero del año 2014, no se hace constar que dicha terminación sea por el hecho de que la accionante esté embarazada (...) la accionante no es la única persona a la que se le hizo saber de la terminación del contrato ocasional por el cumplimiento del plazo (...) De lo analizado se puede colegir que el acto administrativo no contraviene lo que*

dispone nuestra Constitución en el inciso segundo de su Art. 332 ‘Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos’. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, taxativamente dispone que ‘La acción de protección de derechos no procede: 1) Cuando de los hechos no se desprende que exista una violación de derechos constitucionales. 3) Cuando la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleve la violación de derechos. 4) Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial salvo, que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz’ (...) la accionante no justificó que los actos legítimos de los accionados hayan vulnerado sus derechos constitucionales; esto es, que su terminación del contrato ocasional de trabajo haya sido por su estado de embarazo ni que haya habido discriminación; por el contrario, la parte accionada ha justificado que la terminación del contrato ocasional es exclusivamente por haberse cumplido el plazo”.

5. Es así, que del contenido de la decisión de negativa de la acción de protección, no se denota que se haya dejado de analizar y decidir sobre la alegación de la violación de los derechos de la accionante, incluso específicamente se examina si es que el acto administrativo incurre en la prohibición del artículo 332 de la Constitución, concluyendo que no se encuentra incurso en esta proscripción; por lo tanto, sin que se constate la vulneración de la garantía de la motivación como parte del debido proceso en la sentencia impugnada, no es dable el examen de mérito de la acción de protección (Sentencia No. 176-14-11-EP/19) y la concomitante aceptación de la misma con base en la aplicación de un criterio jurisprudencial que habilitó esta garantía jurisdiccional de defensa de derechos constitucionales para estos reclamos (Sentencia No. 3-19-JP/20).
6. En adición, me permito sustentar que de la Sentencia No. 3-19-JP/20 emitida el 05 de agosto de 2020 , consigné un voto salvado en el que se considera que: “*La Constitución, reconoce y garantiza expresamente en los artículos 35, 331 y 332 la estabilidad laboral reforzada, la no discriminación y la igualdad en el trabajo de las mujeres; otorgándole la categoría de grupo de atención prioritaria a la mujer embarazada y en período de lactancia (...) el artículo 35 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, incorporó al Código de Trabajo de la figura de despido ineficaz (...) existe estabilidad laboral reforzada hasta que finalice el período de lactancia lo que no altera las modalidades por las cuales prestan sus servicios. Tal es así que, para precautelar este derecho existe la acción de despido ineficaz*”; constando en el decisorio “*Disponer que la Asamblea Nacional, en atención a las facultades conferidas por la Constitución de la República, incorpore y regule expresamente en las leyes del sector público la figura del despido ineficaz, de conformidad a la disposición general segunda de la Ley Orgánica Reformatoria a las leyes del sector público publicada el 19 de mayo de 2017 en el Registro Oficial Suplemento 1008*”.

7. En tal virtud, se evidencia que la decisión que niega la acción de protección en el fallo de segunda instancia de 24 de marzo de 2015 se encuentra motivada en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (R.O.S. 52 de 22 de octubre de 2009). Así mismo, la Ley Orgánica de Justicia Laboral (R.O. 3S. 483 de 20 de abril de 2015) y la Ley Orgánica Reformatoria a las leyes del sector público (R.O. S. 1008 de 19 de mayo de 2017) consolidó la normativa legal para esta materia dentro de la justicia ordinaria, y al haberme apartado de la Sentencia No. 3-19-JP/20 de 05 de agosto de 2020 que habilita la acción de protección para estos reclamos, la que es aplicada en la Sentencia No. 593-15-EP/21 de 05 de mayo de 2021, disiento de la misma, por no estar de acuerdo con dicha aplicación al presente caso.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE



Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2021.06.01
11:51:31 -05'00'

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en la causa 593-15-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 21:21; 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. 0593-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día veinticinco de mayo de dos mil veintiuno por el juez Hernán Salgado Pesantes y el día uno de junio de dos mil veintiuno el voto salvado de la jueza Carmen Corral Ponce, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 65-17-IN /21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 19 de mayo de 2021

CASO No. 65-17-IN

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

SENTENCIA No. 65-17-IN/21

Tema: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011 expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja que regula la implementación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA). La Corte declara la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por contravenir los principios de equidad y no confiscatoriedad.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 27 de diciembre de 2017, el señor Julio César Hidalgo Sánchez, en calidad de Gerente Local y representante legal de la compañía SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A. (en adelante, “el accionante”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011 que regula la implementación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA), expedida el 25 de marzo de 2011 por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja (en adelante, “el GAD de Loja”), y publicada en el Registro Oficial No. 458 de 30 de mayo de 2011 (en adelante, “Ordenanza 10-2011” u “ordenanza impugnada”).
2. La acción fue signada con el No. 65-17-IN y, mediante auto de 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión conformada por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruiz Guzmán resolvió admitirla a trámite.
3. El 3 de marzo de 2018 y el 28 de marzo de 2018, el GAD de Loja y la Procuraduría General del Estado, respectivamente, presentaron escritos defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.
4. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional

Daniela Salazar Marín. El 19 de marzo de 2021, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Normas impugnadas

6. La presente acción impugna la constitucionalidad de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja el 25 de marzo de 2011, y publicada en el Registro Oficial No. 458 de 30 de mayo de 2011. Las normas impugnadas prescriben lo siguiente:

***Art. 12.- Valoración.-** El permiso de implantación será individual para cada estación y tendrá un valor de diez remuneraciones básicas unificadas como base en antenas de 1 a 10 metros, con un incremento de una remuneración básica unificada por cada metro adicional. Este valor cubrirá gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para su emisión.*

***Art. 13.- Renovación.-** La renovación del permiso de implantación se deberá gestionar dentro de los dos meses anteriores a la fecha de finalización de la vigencia del permiso, presentando los siguientes documentos actualizados:*

- a) *Permiso de implantación vigente;*
- b) *Pronunciamiento favorable de la SUPERTEL, emitido sobre la base del informe técnico establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizante. Esta obligación no es aplicable para los repetidores de microondas;*
- c) *Pronunciamiento favorable emitido por la Jefatura de Regulación y Control Urbano, que informe que la implantación ha adoptado las medidas de proporción y mimetización, para reducir el impacto visual;*
- d) *Autorización o permiso Ambiental del Gobierno Provincial de Loja; y,*
- e) *Certificación que la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros estará vigente durante la validez del permiso de implantación.*

El monto de renovación será individual para cada estación y tendrá un valor de cinco remuneraciones básicas unificadas. Este valor cubrirá gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para su emisión.

Art. 14.- Inspecciones.- *La Municipalidad realizará dos inspecciones obligatorias al año, mismas que tendrán un valor de dos remuneraciones básicas unificadas. Para ello notificará en el domicilio del prestador del Servicio Móvil Avanzado, con ocho días laborables de anticipación.*

7. Esta Corte observa que el 21 de julio de 2020, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja expidió la Ordenanza No. 0019-2020, la cual contiene una reforma a la Ordenanza que regula la implementación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA)¹. El texto de esta Ordenanza introduce tres reformas a la Ordenanza que es objeto de análisis en la presente sentencia:

1. En primer lugar, introduce una modificación al artículo 3 en lo relativo a la consulta que debe realizarse a los habitantes que viven a 100 metros a la redonda de la instalación del proyecto. Este artículo no fue impugnado en la presente acción ni guarda relación alguna con los argumentos de inconstitucionalidad alegados por el accionante.
2. En segundo lugar, sustituye el texto del artículo 10, que se refiere a los documentos que los prestadores del SMA deberán presentar para la obtención de un permiso municipal de implantación. Este artículo no fue impugnado en la presente acción. Sin embargo, su contenido es relevante para el análisis que realizará la Corte en las secciones siguientes, por lo que esta Corte tomará en cuenta el texto de la reforma.
3. En tercer lugar, sustituye el texto del artículo 13, que se refiere al procedimiento de renovación del permiso de implantación. Este artículo es uno de los acusados de inconstitucionalidad por el accionante en la presente causa. Esta Corte observa que el texto del artículo 13 actualmente vigente reproduce parcialmente el contenido del artículo impugnado. Específicamente, la parte de la norma sobre la que versan las alegaciones de inconstitucionalidad del accionante (esto es, la parte que se refiere al valor a pagar por concepto de renovación del permiso de implantación) no ha sido modificada. En virtud de lo anterior, la Corte analizará el texto del artículo tras las reformas de 2020, que se lee de la siguiente manera:

Art. 13.- Renovación.- *La renovación del permiso de implantación se deberá gestionar dentro de los dos meses anteriores a la fecha de finalización de la vigencia del permiso, presentando los siguientes documentos actualizados:*

a. Permiso de implantación vigente.

b. Pronunciamiento favorable del órgano rector, emitido sobre la base del informe técnico establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizante. Esta obligación no es aplicable para los repetidores de microondas.

¹ Publicada en la edición especial del Registro Oficial No. 1360 de 30 de noviembre de 2020.

c. Pronunciamiento favorable emitido por la Jefatura de Regulación y Control Urbano, que informe que la implantación ha adoptado las medidas de proporción y mimetización, para reducir el impacto visual.

d. Autorización o Permiso Ambiental emitido por la entidad competente.

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

f. Acta de socialización y consulta actualizada a la fecha, debidamente notariada, en la cual se evidencie que se cumpla con lo establecido en el literal f y g del Art. 3.

El monto de renovación será individual para cada estación y tendrá un valor de cinco remuneraciones básicas unificadas. Este valor cubrirá gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para su emisión.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad² por el fondo de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011, por vulnerar los principios constitucionales tributarios de equidad, proporcionalidad, razonabilidad y no confiscatoriedad.
9. El accionante añade que la norma impugnada también contravine principios que, a pesar de no constar expresamente en la Constitución, guardan una estrecha relación con aquellos señalados en el artículo 300 de la Carta Suprema, por lo que se encuentran implícitos en el régimen tributario. Afirma que, según la sentencia No. 029-15-SIN-CC, este es el caso de los principios de proporcionalidad, capacidad contributiva y no confiscatoriedad, por las razones que se exponen en las secciones siguientes.

4.1.1. Equidad

10. El accionante sostiene que las tasas fijadas para la obtención del permiso de implementación de antenas (Art. 12 de la Ordenanza 10-2011), la renovación de este permiso (Art. 13 de la Ordenanza 10-2011) y las inspecciones obligatorias (Art. 14 de la Ordenanza 10-2011) atentan contra el principio de equidad tributaria. Específicamente, afirma que al ser la tasa una contraprestación por un servicio público, “*debe ser (i) concordante con la capacidad de pago del contribuyente y (ii)*

² En su demanda, además, solicitó que se dicte una medida cautelar que suspenda provisionalmente la disposición impugnada. Llama la atención que en el auto de admisión dictado por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruiz Guzmán no exista un pronunciamiento acerca de la medida cautelar solicitada, siendo la fase de admisión aquella en la que procedía analizar la procedencia de la solicitud.

fijada tomando en cuenta el costo directo en el que incurre la administración pública en la prestación del servicio público”.

11. Alega que los funcionarios del GAD de Loja deben únicamente revisar los planos de las infraestructuras previo a otorgar su permiso de implementación. Además, explica que la altura de la antena que se busca implementar no tiene un efecto en la dificultad de la revisión de sus planos y por ende, en la autorización de su implementación. Por lo tanto, el accionante advierte que la tasa determinada en el artículo 12 de la ordenanza impugnada es inequitativa e irrazonable.
12. En cuanto a la tasa prevista en el artículo 13 de la Ordenanza 10-2011, sostiene que el pago de cinco remuneraciones básicas unificadas para la simple renovación del permiso de implementación que debe realizarse cada dos años es desmesurado.
13. El accionante afirma que la tasa cobrada por concepto de inspección obligatoria, conforme al artículo 14 de la Ordenanza 10-2011, también es inequitativa, pues tan solo requiere que un funcionario del GAD de Loja se desplace al lugar de la infraestructura y la revise.
14. Con todo, argumenta que las tasas establecidas en los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada no guardan relación con los costos que asume el GAD de Loja ni con el beneficio del servicio prestado, de modo que son excesivas.

4.1.2. Proporcionalidad

15. El accionante sostiene que lo previsto en los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011 vulnera el principio de proporcionalidad, toda vez que no tiene relación alguna con la capacidad tributaria de los contribuyentes. Alega que SBAEC S.A. destina el 41% de sus utilidades para pagar las tasas por concepto de obtención de permiso de implementación, renovación del permiso e inspección obligatoria de sus infraestructuras, impuestas por el GAD de Loja.

4.1.3. Razonabilidad

16. En cuanto al principio de razonabilidad tributaria, afirma que los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011 responden a la arbitrariedad del GAD de Loja. Además, manifiesta que las tasas impugnadas inobservan los estándares de razonabilidad que han sido adoptados para el cobro del mismo servicio a nivel nacional.

4.1.4. No confiscatoriedad

17. El accionante sostiene que los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada vulneran el principio de no confiscatoriedad. Alega que el 41% de las utilidades de SBAEC S.A. destinadas al pago de las tasas impugnadas supera al 25% de utilidades

que la empresa debe pagar por concepto de impuesto a la renta, por lo que la Ordenanza 10-2011 excede la carga tributaria que el contribuyente debe soportar.

18. Argumenta también que para brindar un servicio de telecomunicaciones a nivel nacional se requiere de una red de infraestructuras, por lo que las tasas previstas en los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada amenazan al acceso a los servicios de tecnologías de información y comunicación por parte de los ecuatorianos.

4.2. Argumentos del órgano emisor de la norma impugnada (GAD de Loja)

19. En su escrito de 3 de marzo de 2018, el GAD de Loja alega, principalmente, lo siguiente:

1. La ordenanza impugnada fue expedida dentro de las competencias exclusivas conferidas a los gobiernos municipales en los numerales 2 y 5 del artículo 264 de la Constitución; estas son: **1)** ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; y, **2)** crear, modificar o suprimir, mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
2. El artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados comprende el derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.
3. El Acuerdo Ministerial No. 041-2015, que contiene las “*Políticas respecto de tasas y contraprestaciones que correspondan fijar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales o distritales en ejercicio de su facultad de regulación de uso y gestión del suelo y del espacio aéreo en el despliegue o establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones*”, fue dictado con posterioridad a la expedición de la ordenanza impugnada; por lo que no resulta aplicable en virtud del principio de irretroactividad de la ley consagrado en el Código Civil.
4. El Acuerdo Ministerial No. 041-2015 es jerárquicamente inferior a la ordenanza impugnada, de acuerdo al orden jerárquico de las normas, consagrado en el artículo 425 de la Constitución; por lo que no es posible pretender anular a esta última sobre la base del contenido de una norma jerárquicamente inferior.
5. La pretensión de anular la ordenanza impugnada no puede satisfacerse a través de una acción pública de inconstitucionalidad, pues lo que corresponde es una acción de nulidad de actos normativos. En consecuencia, plantea excepciones de incompetencia del juzgador, improcedencia de la acción y falta de fundamento de hecho y de derecho de la acción.

- 20.** Sobre la base de los argumentos expuestos, solicita que se rechace la acción planteada.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

- 21.** En su escrito de 28 de marzo de 2018, la Procuraduría General del Estado alega, principalmente, lo siguiente:

- 1.** Según el artículo 261, numeral 10, de la Constitución, el Estado Central tendrá la competencia exclusiva sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos. Consecuentemente, el servicio público de telecomunicaciones se considera un sector estratégico, de acuerdo al artículo 313 de la Constitución. De acuerdo al artículo 314 de la Constitución, el Estado central es el único facultado para administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos y, consecuentemente, para fijar precios y tarifas por los servicios públicos como el de telecomunicaciones.
- 2.** Por su parte, según el artículo 264 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados están facultados para: **1)** ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; y, **2)** crear, modificar o suprimir, mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
- 3.** La ordenanza sometida a examen de constitucionalidad contraviene el artículo 226 de la Constitución que exige que las instituciones del Estado actúen en virtud de las competencias y facultades expresamente atribuidas por la Constitución y la Ley. Esto debido a que la facultad constitucional que ostentan los gobiernos autónomos descentralizados es la de crear tasas o contribuciones en relación con el uso del suelo (ej.: el establecimiento de equipos de las operadoras de telefonía en una jurisdicción autónoma) mas no respecto del aprovechamiento del espectro radioeléctrico, ni al cobro de tasas por el servicio de telecomunicaciones.
- 4.** La Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre el hecho de que el espectro radioeléctrico, el régimen de comunicaciones, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos se encuentra dentro del ámbito de las competencias exclusivas del Estado central, en la sentencia No. 003-09-SIN-CC.

- 22.** Sobre la base de los argumentos expuestos, solicita que se acepte la acción planteada y se declare la inconstitucionalidad de toda norma contenida en la ordenanza impugnada que no guarde armonía con la Constitución.

5. Consideraciones preliminares

- 23.** Como se mencionó, la presente acción impugna la constitucionalidad de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja el 25 de marzo de 2011, y publicada en el Registro Oficial No. 458 de 30 de mayo de 2011. Del artículo 1 de la ordenanza se desprende que esta tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implementación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA) en el territorio cantonal de Loja, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo y reducción del impacto ambiental; sujeto a las determinaciones de leyes, ordenanzas y demás normativa vigente, relativas al ordenamiento urbano, rural y ambiental del cantón.
- 24.** Las normas impugnadas, específicamente, se refieren a lo siguiente:
- 1.** El **artículo 12** se refiere al valor del permiso de implantación de antenas³. Dicho valor será de diez remuneraciones básicas unificadas como base en antenas de 1 a 10 metros, con un incremento de una remuneración básica unificada por cada metro adicional. Según el texto del artículo, este valor cubrirá gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para su emisión.
 - 2.** El **artículo 13** se refiere los requisitos para renovar el permiso de implantación, entre los cuales consta el pago de un valor de cinco remuneraciones básicas unificadas. Según el texto del artículo, este valor cubrirá gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para la renovación.
 - 3.** El **artículo 14** se refiere a las inspecciones obligatorias a realizarse por parte de la municipalidad dos veces al año, las cuales requieren un pago obligatorio de dos remuneraciones básicas unificadas.
- 25.** De lo anterior se desprende que todas las normas impugnadas imponen valores a pagar por parte del Prestador del SMA⁴ a la Municipalidad de Loja por la colocación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada con el SMA. La primera norma impone un valor para la obtención del permiso de implantación; la segunda, para la renovación de dicho permiso; y la tercera, para la realización de inspecciones obligatorias bianuales.

³ Según el artículo 2 de la ordenanza impugnada, el permiso de implantación es un “*documento emitido por el Gobierno Municipal, que autoriza la implantación de una estructura fija de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado SMA*”. Según el artículo 10, “[l]os prestadores del SMA deberán contar con el permiso de implantación de las estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada que conforman una estación radioeléctrica para el SMA, emitido por el Gobierno Municipal de Loja, a través de la unidad correspondiente”.

⁴ Según el artículo 2 de la ordenanza impugnada, el Prestador del SMA es la “[p]ersona natural o jurídica que posee título habilitante para la prestación del Servicio Móvil Avanzado”.

26. Previo a analizar los argumentos esgrimidos en la acción, esta Corte considera indispensable analizar la naturaleza jurídica de los *valores* establecidos en las normas impugnadas. Particularmente, esta Corte estima necesario determinar si los *valores* a los que se refieren las normas impugnadas constituyen tasas tributarias, a fin de analizar si estos se rigen por los principios del régimen tributario que se alegan inobservados.
27. Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal⁵. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: **1)** la prestación de un determinado servicio público colectivo; **2)** la ejecución de una actividad administrativa individualizada⁶, **3)** la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.
28. La tasa como tributo ostenta ciertas características particulares. En primer lugar, la tasa **constituye una prestación y no una contraprestación**. Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública; como ocurre con los precios públicos.
29. En segundo lugar, la tasa como tributo se fundamenta en el **principio de provocación y recuperación de costos**. Este principio deriva en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el **principio de equivalencia**. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera.
30. Como se mencionó con anterioridad, los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada se refieren a los *valores* a pagar por concepto de **a)** la obtención de un permiso de implantación; **b)** la renovación de dicho permiso; y, **c)** la realización de inspecciones obligatorias bianuales por parte de la Municipalidad. Los artículos 12 y

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-09-SIN-CC, de 4 de 29 de junio de 2009.

⁶ La doctrina considera que el hecho generador de la tasa “*constituye una actividad identificable del ente público que la crea vinculada con el contribuyente*”. Así, “*la existencia de una actividad administrativa de parte del sujeto activo de la obligación tributaria es el elemento diferenciador entre impuestos y tasas*”. (Alejandro Altamirano, *Derecho Tributario: Teoría General*, Buenos Aires: Marcial Pons, 2012). Ahora bien, dicha actividad administrativa puede constituir en un **servicio público colectivo** (es decir, en un servicio que es de titularidad del estado y que consiste en una actividad relacionada con la satisfacción de los intereses generales de la sociedad, como aquellos que constan enumerados en el artículo 314 de la Constitución: agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias) o en una **actividad administrativa individualizada** a determinados contribuyentes (como ocurre con las actividades de control, de autorización, de otorgamiento de permisos, etc.). De ahí la distinción realizada por esta Corte en la presente sentencia; sin perjuicio de que en ambos casos la tasa responda, por su naturaleza, a un accionar estatal.

13 aclaran que el valor a pagar cubre gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para la emisión y renovación, respectivamente, del permiso de implantación.

31. A criterio de esta Corte, a la luz del artículo 3 de la ordenanza⁷, los *valores* a los que se refieren los artículos mencionados están vinculados a la realización de actividades administrativas: los artículos 12 y 13 se refieren al otorgamiento y renovación de un permiso y el artículo 14 se refiere a la realización de una inspección. En este sentido, los *valores* a los que se refieren las normas impugnadas constituyen tasas.
32. De las normas citadas no se desprende que dichos *valores* estén vinculados al aprovechamiento de un espacio público, en vista de que la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas podría realizarse incluso en espacios privados. Tampoco existe en la norma impugnada ninguna indicación de que se pretenda gravar la utilización del espectro radioeléctrico ni la prestación del servicio público de telecomunicaciones. De la literalidad de las normas contenidas en la ordenanza impugnada, la tasa pretende gravar la actividad administrativa necesaria para el otorgamiento y renovación de permisos de implantación que cumplan, entre otros requisitos, las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la Ordenanza que reglamenta el uso del suelo en el cantón Loja.
33. Partiendo de la conclusión contenida en el párr. 31 *supra*, según la cual los *valores* a los que se refieren las normas impugnadas son tasas, esta Corte procederá a analizar los cargos planteados por el accionante.

6. Problemas jurídicos identificados

34. A criterio del accionante, las normas impugnadas contravienen el principio de equidad del régimen tributario, consagrado en el artículo 300 de la Constitución, y varios principios que derivan de este, como son el principio de capacidad contributiva, no confiscatoriedad, proporcionalidad y razonabilidad. Sobre la base de estos cargos, la Corte analizará si las normas impugnadas transgreden el principio de equidad consagrado en el artículo 300 de la Constitución y el principio de no confiscatoriedad que se desprende del artículo 323 de la Constitución. Al analizar el primero, la Corte se referirá, también, a los principios de proporcionalidad y capacidad contributiva, pues a pesar de no estar expresamente previstos en la Constitución, derivan del principio de equidad. Al analizar el segundo, la Corte también realizará consideraciones sobre la razonabilidad, pues pese a no ser un

⁷ El artículo 3 de la Ordenanza, al referirse a las condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas para la prestación del Servicio Móvil Avanzado, establece que deberán observarse las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la Ordenanza que reglamenta el uso del suelo en el cantón Loja.

principio tributario expresamente consagrado en la Constitución, constituye una noción relevante para el análisis del principio de no confiscatoriedad.

35. Por otro lado, sobre la base de los argumentos esgrimidos por la Procuraduría General del Estado, y en virtud del principio de control integral consagrado en el artículo 76 numeral 1 de la LOGJCC, esta Corte también se pronunciará sobre la presunta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el artículo 261, numeral 10, de la Constitución, en lo relativo a la competencia exclusiva sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones; y el artículo 314 de la Constitución, en lo relativo a la competencia del Estado de establecer precios y tarifas por los servicios públicos.
36. En virtud de lo anterior, esta Corte identifica los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos en la presente sentencia:
1. La ordenanza municipal bajo análisis ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo y 314 respecto del establecimiento de precios y tarifas para los servicios públicos?
 2. La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución?
 3. La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio de no confiscatoriedad previsto en el artículo 323 de la Constitución?

7. Análisis constitucional

7.1. La ordenanza municipal bajo análisis ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo y 314 respecto del establecimiento de precios y tarifas para los servicios públicos?

37. La Constitución, en su artículo 261 numeral 10, consagra como competencia exclusiva del Estado central lo relativo a: “[e]l espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”. Por su parte, el artículo 314 establece que el Estado será responsable de la provisión de servicios públicos, entre los cuales consta el de telecomunicaciones. Añade que el Estado “dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación”.
38. Sobre las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, el artículo 264 de la Constitución reconoce entre sus facultades: “2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón” y, “5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

39. Según se desprende del párr. 21 *supra*, a criterio de la Procuraduría General del Estado, las normas impugnadas son inconstitucionales debido a que establecen una tasa que grava el aprovechamiento del espectro radioeléctrico y el servicio de telecomunicaciones, excediendo la potestad tributaria de los gobiernos municipales que debe limitarse al uso del suelo. En este sentido, el argumento de la Procuraduría General del Estado se refiere, particularmente, a las tasas establecidas en los artículos 12 y 13 de la ordenanza, por concepto de **a)** la obtención de un permiso de implantación; **b)** la renovación de dicho permiso; y, en ambos casos, los gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para la emisión y renovación del permiso de implantación.
40. Como se mencionó en la sección precedente, los *valores* a los que se refieren los artículos mencionados están vinculados a la realización de actividades administrativas: los artículos 12 y 13 se refieren al otorgamiento y renovación de un permiso y el artículo 14 se refiere a la realización de una inspección. Esta Corte no encuentra, en la ordenanza impugnada, ninguna indicación de que a través de las tasas que se establecen en los artículos 12, 13 y 14 se pretenda gravar la utilización del espectro radioeléctrico ni la prestación del servicio público de telecomunicaciones. De la literalidad de las normas contenidas en la ordenanza impugnada, la tasa pretende gravar la actividad administrativa necesaria para el otorgamiento y renovación de permisos de implantación que cumplan, entre otros requisitos, las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la Ordenanza que reglamenta el uso del suelo en el cantón Loja.
41. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra una incompatibilidad entre las normas impugnadas y los artículos 261, numeral 10, y 314 de la Constitución.

7.2. La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución?

42. La Constitución, en su artículo 300, establece lo siguiente:

*Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, **equidad**, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. [Énfasis añadido]*

43. De lo anterior se desprende que uno de los principios que rige al régimen tributario ecuatoriano es el de equidad. El principio de equidad en materia tributaria “*impone al sistema [tributario] el requisito de afectar con el mismo rigor a quienes se encuentren en la misma situación, de forma tal que pueda afirmarse que es igual*

para iguales y desigual para desiguales”⁸. En materia tributaria, este principio tiene como objetivo evitar que, a través de la tributación, se creen situaciones inequitativas.

44. Sobre este principio, la Corte Constitucional de Colombia ha considerado que:

*es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión*⁹.

45. El principio de equidad, al pretender que se grave a los sujetos pasivos en función de su capacidad económica, está estrechamente ligado con el principio de progresividad —expresamente consagrado en el mismo artículo— y con la noción de proporcionalidad. El principio de progresividad consiste en que el sistema tributario grave la riqueza de los sujetos pasivos de manera proporcional a su incremento. Es una derivación del principio de equidad, en tanto pretende que el legislador diseñe las normas tributarias de manera que quienes tienen mayor capacidad contributiva asuman obligaciones de mayor cuantía, en proporción a su mayor capacidad de contribución.

46. En suma, tanto el principio de equidad como el principio de progresividad exigen que los tributos observen la capacidad contributiva del sujeto pasivo para imponer un gravamen impositivo. Si bien el principio de capacidad contributiva no se encuentra expresamente consagrado en la Constitución, la doctrina ha considerado que *“es un principio que está implícito y deriva de la combinación del principio de equidad y progresividad”*¹⁰.

47. El principio de capacidad contributiva implica que solamente las manifestaciones directas o indirectas de riqueza pueden configurar el hecho generador de una obligación tributaria. Por otro lado, deriva en que los particulares están obligados a contribuir de manera progresiva en función de su capacidad económica.

48. Estos principios adquieren ciertas particularidades cuando el tributo en cuestión es una tasa. Como se mencionó en la sección 5 *supra*, la tasa es un tributo vinculado a una determinada actividad estatal. Por tanto, en lo que respecta a las tasas, los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva no están encaminados a imponerle al contribuyente una carga proporcional a su posibilidad de contribuir, sino una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia (la prestación de un determinado servicio público colectivo, la ejecución de una actividad

⁸ Mauricio Plazas Vega, *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, Tomo II. THEMIS, Bogotá, 2005, p. 429.

⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-734 de 2002.

¹⁰ José Vicente Troya Jaramillo y Carmen Amalia Simone Lasso, *Manual de Derecho Tributario*. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2014, p. 129.

administrativa individualizada, o la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público).

49. Como se desprende de la sección 4.1 *supra*, el accionante considera que las tasas previstas en los artículos 12 (diez remuneraciones básicas para la obtención de permisos de implantación de antenas de 1 a 10 metros y una remuneración básica por cada metro adicional) y 13 (cinco remuneraciones básicas para la renovación del permiso de implantación) de la ordenanza contravienen los principios de equidad, proporcionalidad y capacidad contributiva por cuanto no son concordantes con la capacidad de pago del contribuyente ni fijadas tomando en cuenta el costo directo en el que incurre la administración pública para la realización de la actividad vinculada. Se refiere a que la actividad a cargo del GAD municipal consiste en la revisión de los planos y que la altura de la antena no tiene ninguna incidencia en la dificultad de la revisión de los planos; por lo que considera que la cuantía de las tasas es desmesurada.
50. El accionante añade que la tasa contenida en el artículo 14 (dos remuneraciones básicas para por concepto de inspección obligatoria), es también desmesurada e inequitativa, pues solamente requiere que un funcionario del GAD de Loja se desplace al lugar de la infraestructura y la revise.
51. En el caso que nos ocupa, la ordenanza establece valores fijos a pagar por concepto del otorgamiento y la renovación de permisos de implantación y su inspección bianual (diez, cinco y dos remuneraciones básicas unificadas, respectivamente). Del texto de los artículos impugnados se desprende que existen actividades administrativas que debe realizar el GAD municipal para el otorgamiento y la renovación de un permiso de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada; así como para su inspección bianual.
52. Dichas actividades se desprenden particularmente del contenido del artículo 10 de la ordenanza que contiene las normas impugnadas establece los requisitos y el procedimiento para la obtención de un permiso de implantación. Este artículo determina que:

[...]

Para obtener el permiso de implantación se presentará en la Jefatura de Regulación y Control Urbano una solicitud que indique el domicilio y el nombre del representante legal del prestador del SMA, acompañando los siguientes documentos:

- a. Copia del recibo de pago del impuesto predial del año fiscal en curso, del predio en que se efectuará la implantación.*
- b. Copia de la autorización del uso de frecuencias y/o registro de la estación, emitido por la por el órgano rector gubernamental correspondiente.*
- c. Autorización o permiso Ambiental emitido la entidad competente.*
- d. Informe favorable de la Unidad de Áreas Históricas, o la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, para el caso de implantación en áreas históricas de edificaciones no patrimoniales.*

e. Certificación de vigencia de la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros, durante el período de vigencia del permiso de implantación.

f. Informe de línea de fábrica o su equivalente.

g. Formulario de aprobación de planos, si la construcción es mayor a cuarenta metros cuadrados, o si la misma estará ubicada en la zona centro de la ciudad de Loja, en el centro de las parroquias rurales, o en zonas residenciales, mismo que deberá garantizar lo establecido en el Art. 3, literal h).

h. Plano de la implantación de las antenas, características generales y de mimetización, incluyendo la ubicación de la estación radioeléctrica con coordenadas geográficas.

i. Informe técnico de un Ingeniero Civil, que garantice la estabilidad sismo resistente de las estructuras de soporte y que las instalaciones no afecten las estructuras de la edificación existente.

j. Si la implantación en un inmueble declarado en el régimen de propiedad horizontal, requiere obras que impliquen modificaciones de la estructura resistente de un inmueble, aumento de edificación horizontal o vertical o modificaciones en la fachada, se requerirá el consentimiento unánime de los copropietarios elevando a escritura pública la modificación del régimen a la propiedad horizontal.

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

l. Los prestadores del SMA deberán obligatoriamente socializar y contar con el aval, de la mayoría absoluta de los moradores del sector, en el que se va a realizar la implantación de las estructuras fijas de soporte de antenas, de acuerdo a lo establecido en el Art. 3 literal f).

Cumplidos todos los requisitos, la Jefatura de Regulación y Control Urbano tramitará el permiso de implantación de las estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada que conforman una estación radioeléctrica para el SMA.

[...]

53. De lo anterior se desprende que el accionar del GAD municipal al momento de otorgar un permiso de implantación o autorizar su renovación consiste, esencialmente, en la revisión de documentos por parte de funcionarios municipales; y en ciertos casos puntuales, podría consistir también en la realización de informes por parte de dependencias municipales (por ejemplo, cuando se realice una implantación en áreas históricas, pues se requerirá de un informe favorable de la Unidad de Áreas Históricas, según se desprende del artículo 10, letra d, de la Ordenanza).
54. Con respecto a las inspecciones, la ordenanza no se refiere de forma expresa a la actividad administrativa que el GAD municipal ha de realizar para su desarrollo. Sin embargo, el artículo 15 se refiere a las multas y sanciones aplicables a las implantaciones irregulares “*que sea[n] detectada[s] por inspección o a través de*

denuncia”. El mismo artículo se refiere a la prohibición de “*la implantación de infraestructura fija de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el SMA que no cuente con el permiso de implantación*”. De lo anterior se desprende que el objeto de la inspección consiste, esencialmente, en verificar que la infraestructura instalada cuente con el permiso de implantación correspondiente.

55. Esta Corte observa que mediante Acuerdo Ministerial No. 041-2015 de 18 de septiembre de 2015, el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información estableció las “*Políticas respecto de tasas y contraprestaciones que correspondan fijar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales o distritales en ejercicio de su facultad de regulación de uso y gestión del suelo y del espacio aéreo en el despliegue o establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones*”. Este Acuerdo determina el valor máximo que podrán fijar los GADs municipales por el otorgamiento de permisos de instalación o construcción de infraestructura de telecomunicaciones en espacios públicos o privados.
56. Si bien este acto normativo fue expedido con posterioridad a la expedición de la ordenanza impugnada y, además, no le corresponde a la Corte Constitucional revisar la conformidad del acuerdo impugnado y las disposiciones del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información ni calificar la constitucionalidad de una Ordenanza sobre la base del contenido de un Acuerdo Ministerial; a criterio de esta Corte, los parámetros fijados en el referido acto normativo constituyen un criterio objetivo para que este Organismo pueda identificar, a partir de lo determinado por la entidad especializada en la materia -el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información- los costos aproximados asociados con la actividad administrativa vinculada a las tasas en análisis; considerando que esta Corte no es competente para realizar dicho análisis que, por su naturaleza, es de índole técnica y económica. Cabe reiterar que la Corte no se referirá a la concordancia entre el contenido de la Ordenanza en estudio y el Acuerdo Ministerial No. 041-2015, en vista de que aquello constituiría un control de legalidad. Por el contrario, este Organismo se limitará a tomar al contenido del Acuerdo referido como un estándar para evaluar la tarifa de las tasas en análisis.
57. En el artículo 1 de dicho Acuerdo, el Ministerio en cuestión estableció que “[p]or permisos de instalación o construcción de infraestructura de telecomunicaciones el valor máximo de 10 salarios básicos unificados – SBU, por una sola vez, mientras la infraestructura se encuentre instalada. Para el caso de infraestructura, cuyo costo sea menor a 42 salarios unificados – SBU, pagarán por una sola vez hasta 2 salarios básicos unificados – SBU”.
58. La Corte observa que, de la simple lectura de la ordenanza municipal se desprende una desconexión entre el accionar estatal por el que se cobra las tasas y el valor de las mismas. Si bien no le corresponde a esta Corte realizar una valoración económica de los costos exactos en los que ha de incurrir el GAD municipal para la realización de la actividad administrativa por concepto de la cual se le impone una

tasa al contribuyente, esta Corte observa que la tarifa de la tasa consiste en un valor fijo que no guarda relación alguna con la referida actividad administrativa que, como se mencionó, consiste esencialmente en la revisión de documentos. Además, se encuentra alejada del valor que ha sido fijado por la entidad especializada en la materia (pues, en conjunto, solamente la tasa que se cobra por concepto de implantación y aquella correspondiente a una primera renovación, de manera fija alcanzan 15 SBU, mientras que el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información ha señalado que serán máximo 10 SBU por una sola ocasión).

59. A criterio de este Organismo, esta desproporción no es admisible en un tributo como la tasa que, como se ha mencionado en reiteradas ocasiones a lo largo de esta sentencia, es un tributo vinculado cuyo objeto es la recuperación de los costos en los que incurre la administración pública al momento de realizar una actividad determinada. Como se mencionó en la sección 5 *supra*, las tasas como tributos se fundamentan en los principios de **provocación y recuperación de costos** y de **equivalencia**. Esto quiere decir que el cobro de una tasa debe estar precedido de un estudio detallado de la concordancia entre el valor de la tasa y el costo en el que se incurre para la realización de la actividad estatal, por lo que debe existir una proporción razonable entre el costo y la tarifa.
60. Esta Corte considera que la referida desconexión deriva en una vulneración de los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva, en vista de que la tasa no le impone al contribuyente una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia (la revisión de los documentos necesarios para el otorgamiento o renovación de un permiso de implantación y la inspección en la que se verifica que la infraestructura instalada cuente con los permisos correspondientes). Por el contrario, como se mencionó en los párrafos precedentes, la tarifa de la tasa consiste en un valor fijo que no guarda relación alguna con la actividad administrativa que desarrolla el GAD.
61. Escapa del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad y de las facultades de este Organismo el realizar una valoración exacta de los costos en los que el GAD municipal ha de incurrir al momento de otorgar o renovar un permiso de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada y, por ende, determinar el grado exacto de desconexión que exista entre los elementos mencionados en el párrafo precedente. Sin embargo, esta Corte enfatiza en la necesidad de que el establecimiento de una tasa cuente con un análisis detallado por parte del órgano que ostenta la potestad tributaria acerca de los costos en los que ha de incurrir para 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada; o, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público; cuestión que no se verifica en el presente caso. En el presente caso, dicho análisis deberá necesariamente observar los parámetros establecidos por la entidad especializada en la materia -el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad

de la Información- y responder a un análisis pormenorizado de los costos en los que incurre el GAD para el desarrollo de la actividad administrativa que es objeto de las tasas.

62. Por lo expuesto, este Organismo concluye que los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada, en lo relativo a las tasas contenidas en ellos, contravienen el principio de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución y las nociones de proporcionalidad y capacidad contributiva que derivan de él.

7.3. La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio de no confiscatoriedad previsto en el artículo 323 de la Constitución?

63. La no confiscatoriedad es un principio general del derecho tributario. Si bien no se encuentra consagrado de manera expresa en la Constitución entre los principios del régimen tributario, su esencia está prevista en el artículo 323 de la Constitución donde consta expresamente que se prohíbe toda forma de confiscación. A juicio de esta Corte, la prohibición de confiscación abarca también la confiscación que podría producirse a través de la imposición de tributos.
64. En el ámbito tributario, este principio constituye un límite al principio de progresividad, en tanto proscribire que la incidencia del tributo llegue al extremo de privar al sujeto pasivo de la fuente de imposición. Esta Corte ha manifestado que *“el principio de no confiscatoriedad, en materia tributaria, busca prohibir que se suprima de manera radical la propiedad y/o la renta de los individuos”*¹¹. Por lo anterior, *“el principio de no confiscatoriedad veta cualquier tipo de carga tributaria que como consecuencia anule el núcleo esencial del derecho a la propiedad, hasta el punto [de] que inhabilite la posibilidad de recaudación para la financiación de los derechos”*¹².
65. Como se desprende de la sección 4.1. *supra*, el accionante considera que las normas impugnadas contravienen el principio de no confiscatoriedad por cuanto el 41% de las utilidades de SBAEC S.A. destinadas al pago de las tasas impugnadas supera al 25% de utilidades que la empresa debe pagar por concepto de impuesto a la renta. Añade que las tasas impugnadas inobservan los estándares de razonabilidad que han sido adoptados para el cobro del mismo servicio a nivel nacional.
66. Escapa de las facultades de esta Corte y de los límites de la acción pública de inconstitucionalidad el realizar consideraciones con respecto al impacto económico del cobro de las tasas en cuestión en determinados contribuyentes. Sin embargo, le corresponde a esta Corte determinar si, a la luz de las consideraciones realizadas en la sección precedente, la desproporción identificada en la tarifa de las tasas deriva, también, en que estas sean confiscatorias.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021. Párr. 71.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021. Párr. 72.

67. Como se mencionó en la sección precedente, las tasas objeto de análisis le imponen al contribuyente una carga desproporcional al accionar estatal del que se beneficia (el otorgamiento o renovación de un permiso de implantación y la inspección en la que se verifica que la infraestructura instalada cuente con los permisos correspondientes).
68. A criterio de esta Corte, en el establecimiento de una tasa, el cobro de una tarifa superior a los costos en los que incurre la administración para **1)** la prestación de un determinado servicio público colectivo; **2)** la ejecución de una actividad administrativa individualizada; o, **3)** la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público; deriva en confiscación. Por la naturaleza de las tasas como tributos vinculados, esta Corte considera que a través del cobro de una tasa desproporcional (con una tarifa que no se encuentra justificada en el costo en el que verdaderamente incurre el GAD para prestar el beneficio que recibe el contribuyente ni guarda una relación razonable con los parámetros fijados por la autoridad competente) se le priva al contribuyente de recursos propios sin recibir una prestación proporcional a cambio.
69. Por lo expuesto, este Organismo concluye que los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada, en lo relativo a las tasas contenidas en ellos, contravienen el principio de no confiscatoriedad previsto en el artículo 323 de la Constitución y las nociones de proporcionalidad.

8. Efectos de la sentencia constitucional

70. El artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que “[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. El mismo artículo consagra la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera y postergue los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad “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”.
71. En vista de que la recaudación de tasas tiene una incidencia directa sobre la capacidad de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y su planificación presupuestaria anual, y tomando en consideración el principio de suficiencia recaudatoria consagrado en el artículo 300 de la Constitución, esta Corte considera, al amparo de la norma citada en el párrafo precedente, que en el presente caso procede la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, esto es, una vez finalizado el ejercicio fiscal dentro del cual se expide la presente sentencia constitucional. En este sentido, las normas declaradas inconstitucionales – esto es, los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada, en lo relativo a las tasas

contenidas en ellos, – seguirán vigentes hasta el último día del ejercicio fiscal 2021. Una vez concluido este plazo, las normas impugnadas perderán su vigencia.

72. El GAD municipal de Loja, durante el tiempo que resta de vigencia de las normas declaradas inconstitucionales o con posterioridad a que esta pierda vigencia, podrá tramitar la expedición de la normativa que sustituya a la declarada inconstitucional; tal normativa deberá observar los parámetros contenidos en la presente sentencia.

9. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 65-17-IN**.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad con efectos diferidos de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011 expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja, en lo relativo a las tasas contenidas en ellos, a partir de la finalización del ejercicio fiscal 2021.
3. **Ordenar** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja que, en el evento de que expida normativa en sustitución de las normas declaradas inconstitucionales, la normativa guarde estricta observancia de los parámetros establecidos por la presente sentencia, esto es:
 - i. Las tasas fijadas por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada deberán responder a un análisis pormenorizado de los costos en los que incurre el GAD para el desarrollo de la actividad administrativa que es objeto de las tasas, de tal forma que se respeten el principio de provocación y recuperación de costos y el principio de equivalencia.
 - ii. Las tasas fijadas por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada deberán ser concordantes con los parámetros establecidos por la entidad especializada en la materia -el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información-.
 - iii. Las tasas fijadas por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada no podrán imponerle contribuyente una carga desproporcional al accionar estatal del que se beneficia.
4. **Instar** a los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional a observar los parámetros establecidos por la presente sentencia, en el evento de que emitan

ordenanzas que establezcan tasas municipales por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada.

74. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.31
09:28:59 -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 nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 65-17-IN/21**VOTO CONCURRENTES****Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez****I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con 9 votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, la sentencia correspondiente al caso No. 65-17-IN, en la que la compañía SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A. presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011 que regula la implementación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA).

2. La ordenanza impugnada se expidió el 25 de marzo de 2011 por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja (en adelante, “el GAD de Loja”), y fue publicada en el Registro Oficial No. 458 de 30 de mayo de 2011 (en adelante, “ordenanza impugnada”).¹

3. En esta causa, estoy de acuerdo con la decisión adoptada por este Organismo, sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente, en los siguientes términos:

II. Análisis

4. En la sentencia de la cual se formula este razonamiento concurrente, la Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza a la luz de tres problemas jurídicos. El primer problema relativo a dilucidar si los

¹ El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja expidió la Ordenanza No. 0019-2020, que fue publicada en la edición especial del Registro Oficial No. 1360 de 30 de noviembre de 2020. En esta nueva ordenanza se sustituye el texto del artículo 13 de la ordenanza impugnada, que se refiere al procedimiento de renovación del permiso de implantación. Este artículo es uno de los acusados de inconstitucionalidad por el accionante en la presente causa. Esta Corte observa que el texto del artículo 13 actualmente vigente reproduce parcialmente el contenido del artículo impugnado. Específicamente, la parte de la norma sobre la que versan las alegaciones de inconstitucionalidad del accionante (esto es, la parte que se refiere al valor a pagar por concepto de renovación del permiso de implantación) no ha sido modificada.

artículos impugnados contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución.

5. Frente a este cuestionamiento la Corte, en el párrafo 39 de la sentencia considera que la tasa pretende gravar la actividad administrativa necesaria para el otorgamiento y renovación de permisos de implantación que cumplan, entre otros requisitos, las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la Ordenanza que reglamenta el uso del suelo en el cantón Loja. En conclusión a este primer problema jurídico, en el párrafo 40 este organismo dictamina que no encuentra una incompatibilidad entre las normas impugnadas y los artículos 261, numeral 10, y 314 de la Constitución.

6. En el segundo problema jurídico esta Corte analiza si los artículos impugnados vulneran los principios constitucionales de equidad, progresividad y capacidad contributiva, los mismos que regulan el régimen tributario y están consagrados en el artículo 300 de la Constitución. La Corte, en el párrafo 59, advierte que de manera previa a cobrar una tasa debe existir un estudio detallado de la concordancia entre el valor de la tasa y el costo en el que se incurre el GAD para la realización de la actividad estatal, por lo que debe existir una proporción razonable entre el costo y la tarifa.

7. En el párrafo 60, la Corte concluye que no existe dicha concordancia. Por ello, considera que dicha tasa vulnera los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva. En vista de que la tasa no le impone al contribuyente una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia (la revisión de los documentos necesarios para el otorgamiento o renovación de un permiso de implantación y la inspección en la que se verifica que la infraestructura instalada cuente con los permisos correspondientes). La tarifa de la tasa es un valor fijo que no guarda relación alguna con la actividad administrativa que desarrolla el GAD.

8. En lo atinente al tercer problema jurídico, la Corte estudia si la tasa atenta contra el principio de no confiscatoriedad previsto en el artículo 323 de la Constitución. A partir del párrafo 66, en la sentencia se insiste en que la tasa objeto de análisis le impone al contribuyente una carga desproporcional al accionar estatal del que se beneficia (el otorgamiento o renovación de un permiso de implantación y la inspección en la que se verifica que la infraestructura instalada cuente con los permisos correspondientes).

9. La Corte precisa que en atención a la naturaleza de las tasas como tributos vinculados, a través del cobro de una tasa desproporcional (con una tarifa que no se encuentra justificada en el costo en el que verdaderamente incurre el GAD para prestar el beneficio que recibe el contribuyente ni guarda una relación razonable con los parámetros fijados por la autoridad competente) se le priva al contribuyente de recursos propios sin recibir una prestación proporcional a cambio. Por lo tanto, se concluye que la tasa es confiscatoria.

10. Ahora bien, luego de este análisis a partir del párrafo 69 la sentencia se refiere a los efectos de esta sentencia. En lo principal, menciona el artículo 95 de la Ley Orgánica Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), norma que dispone que “[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. El mismo artículo consagra la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera y postergue los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad “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”.²

11. Más adelante en el párrafo 70, la Corte se refiere a que el cobro de dichas tasas tiene una incidencia directa en la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en su planificación tributaria y en virtud del artículo 300 de la Constitución, que consagra el principio de suficiencia recaudatoria. La Corte ordena que las tasas sigan vigentes hasta el último día del ejercicio fiscal 2021 y que luego de ese plazo perderán su vigencia.

Acerca del efecto diferido de la sentencia

12. Con profundo respeto hacia el criterio de la sentencia, expreso mi desacuerdo con el efecto diferido establecido en la misma. El artículo 95 de la LOGJCC permite que las sentencias dictadas dentro del control abstracto de constitucionalidad tengan un efecto diferido. Es necesario revisar cuidadosamente dicha norma, en donde se previene que el efecto diferido de una sentencia de inconstitucionalidad es algo excepcional y procede en los siguientes casos:

a) Cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales.

13. En la sentencia en el párrafo 70 se indica que se permite el cobro de dicha tasa hasta finales del ejercicio fiscal 2021, en atención a que la misma tiene una incidencia directa en la capacidad de gestión del GAD, afecta la planificación presupuestaria y en aplicación del principio constitucional de suficiencia recaudatoria.³

² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 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”.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 10-15-SIN-CC, caso 0017-13-IN. Acerca del principio de suficiencia recaudatoria esta Corte señaló: “El Estado establece, a partir de la Constitución de la República vigente desde el 2008, el principio de suficiencia recaudatoria, mismo que se encuentra dirigido a velar por que la recaudación de tributos sea la suficiente para el financiamiento del gasto

14. En la sentencia respecto a la cual expongo mi voto concurrente se realizan únicamente afirmaciones abstractas y generales sobre la incidencia del cobro de la tasa en la gestión del GAD. Sin embargo, en el caso no existe un informe por parte de las autoridades del GAD de Loja en donde indiquen que porcentaje de su presupuesto anual se origina en el pago de dicha tasa

15. La Corte no contó con un instrumento que permita conocer el monto de los ingresos del presupuesto del GAD provenientes de la recaudación de la tasa en cuestión, ni el porcentaje de ingresos que el cobro de esta tasa representa frente al presupuesto total de la entidad seccional. Tampoco se ha podido evidenciar los efectos presupuestarios que se ocasionaría en el GAD al ordenar que la sentencia tenga efectos inmediatos. En conclusión, no se explica de qué manera el dejar de cobrar dicha tasa ocasionaría que el GAD no cuente con recursos suficientes para financiar sus actividades en los meses que restan del ejercicio fiscal 2021.

16. En conclusión, a mi criterio, en la sentencia materia de mi voto concurrente no existió argumentación suficiente para demostrar que el ordenar la suspensión inmediata del cobro de la tasa atente contra el principio de suficiencia recaudatoria. De esta manera considero que no se configura en el caso este primer supuesto de excepcionalidad para que otorgar un efecto diferido a la sentencia.

b) Cuando sea indispensable para la plena vigencia de los derechos constitucionales.

17. En el caso no existe un informe técnico que permita establecer que en efecto el suspender de manera inmediata el cobro de la tasa, pese a que ya fue declarada inconstitucional, de alguna manera ponga en peligro o amenace la plena vigencia de derechos constitucionales.

18. En otras palabras, en el caso no está justificado que el GAD de Loja se vea impedido o imposibilitado de ejercer sus competencias ni funciones, ni que se afecte a los habitantes de dicha zona frente a la suspensión del cobro de la tasa de manera inmediata. Por lo tanto, en mi criterio tampoco se cumple con este segundo supuesto de excepcionalidad para conceder efecto diferido de una sentencia.

c) Cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general.

19. En el caso, la Corte por un lado concluye en la sentencia que la tasa es contraria a los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva, pues no existe concordancia entre el valor de la tasa y el costo en el que incurre el GAD para la realización de la actividad estatal. Además, la Corte resuelve que la tasa es confiscatoria debido a que priva al contribuyente de recursos propios sin recibir una prestación

público. En razón de aquello, es considerado como uno de los principios constitucionales del régimen tributario y se encuentra contenido en el artículo 300 de la Constitución”.

proporcional a cambio. La Corte al efectuar el control abstracto de constitucionalidad ya resuelve que dicha tasa es contraria a la Constitución.

20. Pese a ello, la Corte permite que el GAD continúe con el cobro de dicha tasa hasta el último día del ejercicio fiscal del 2021. Personalmente discrepo del efecto diferido de la sentencia, pues considero que es contradictorio resolver que dicha tasa atenta contra principios constitucionales y a su vez permitir que se continúe con el cobro por los meses que restan el ejercicio fiscal 2021.

21. La Corte ya establece que la tasa es un tributo que afecta al contribuyente por ser confiscatoria, desproporcional e inequitativa, por lo tanto se estaría permitiendo el cobro de un tributo injusto para el contribuyente hasta que finalice el ejercicio fiscal 2021, situación que en mi criterio sí afecta al derecho a la seguridad jurídica del contribuyente al debilitar la previsibilidad y confianza legítima. Por lo tanto, en el caso en mi criterio tampoco se cumpliría con la condición para otorgar un efecto diferido a la sentencia.

Existencia de un trato desigual en casos similares

22. También disiento del efecto diferido de esta sentencia porque crea un tratamiento diferente para casos que versan sobre ordenanzas que regulan la misma tasa. En el Pleno de 21 de mayo de 2021 se aprobó el caso N°. 27-16-IN, sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada por OTECEL en contra de los artículos 1, 2, 10, 12 y 14 de la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzado (SMA) en el territorio del cantón Chunchi. En este caso, la Sala de Admisión admitió la causa y dispuso que se suspenda provisionalmente los efectos de los artículos de la ordenanza impugnados.⁴

23. Es decir, en el caso 27-16-IN desde el 14 de junio de 2016 se suspendió el cobro de dicha tasa. Y en el Pleno de 21 de mayo de 2021, la Corte declaró la inconstitucionalidad de los artículos de dicha ordenanza. Por lo tanto, en el presente caso al permitir que se continúe con el cobro de la tasa lo que resta del ejercicio fiscal 2021 se otorga un tratamiento distinto al mismo tributo, contenido en ordenanzas muy similares.

24. Por lo expuesto, según lo analizado en este voto concurrente, el efecto diferido de una sentencia de control abstracto debe ser debidamente sustentado al amparo de las causales previstas en el artículo 95 de la LOGJCC, más aún cuando el tributo impugnado ya fue declarado inconstitucional. Considero que la sentencia debió explicar los motivos para permitir el cobro de la una tasa inconstitucional hasta finales del

⁴ SACC caso N° 27-16-IN. Auto de admisión de 14 de junio de 2016, se ordenó: “1.- Como medida cautelar: suspender provisionalmente la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2, 10, 12 y 14 de la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzado (SMA) en el territorio del cantón Chunchi, en la que se insertaron las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda; y que fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 319, de 26 de agosto de 2014...”;

ejercicio fiscal 2021. Dadas las características del caso, concurre con el sentido principal expuesto en la decisión de la misma.

AGUSTIN
MODESTO
GRIJALVA
JIMENEZ

Firmado digitalmente
por AGUSTIN MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ
Fecha: 2021.06.01
09:11:42 -05'00'

Dr. Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 65-17-IN, fue presentado en Secretaría General el 28 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 09:57; 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. 0065-17-IN

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Sentencia No. 59-19-IS/21

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 19 de mayo de 2021

CASO No. 59-19-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 respecto de la acción de incumplimiento de los literales a y b de la parte decisoria del dictamen No. 5-19-EE/19, analiza el alcance de las medidas dispuestas para la protección del derecho a la protesta pacífica y el uso progresivo de la fuerza en el marco del estado de excepción declarado el 03 de octubre de 2019 y, atendiendo la naturaleza y alcance de esta garantía jurisdiccional, desestima la acción.

I. ANTECEDENTES

1. El 03 de octubre de 2019, el presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, emitió el decreto ejecutivo No. 884 mediante el cual declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional, en razón de las circunstancias de grave conmoción interna, y remitió una copia certificada a este Organismo.
2. El 07 de octubre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen No. 5-19-EE/19, declaró la constitucionalidad del respectivo decreto y estableció parámetros para el cumplimiento de dicho dictamen.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

3. El 10 de octubre de 2019, César Fernando López Sánchez, presidente de la Federación Sindical Independiente de Trabajadores del Ecuador (FESITRAE), Fausto Patricio Pillajo Anchatuña, presidente de la Federación de Trabajadores Libres de Pichincha (FETRALPI) y Luis Enrique Flores Pazmiño, presidente de la Federación Regional Centro Oriente de Organizaciones Sindicales (FRECOOS) presentaron ante la Corte Constitucional una demanda de acción de incumplimiento respecto del dictamen No. **5-19-EE/19** emitido el 07 de octubre de 2019. La acción fue deducida en contra de Lenín Moreno Garcés, en su calidad de presidente de la República e Íñigo Salvador Crespo en su calidad de procurador general del Estado.

4. De conformidad con el sorteo electrónico de causas, la acción por incumplimiento referida fue signada con el No. 59-19-IS y la sustanciación de la misma correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
5. El 16 de junio de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el Pleno de este Organismo, en atención a la temática y relevancia del caso, autorizó al juez constitucional tramitar la presente causa fuera del orden cronológico.
6. El 26 de junio de 2020, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la causa y puso en conocimiento de las partes para que presenten sus argumentos.
7. El 16 de julio de 2020, Marco Proaño Durán en su calidad de director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado presentó un escrito de contestación a la demanda y señaló casilla constitucional.
8. El 15 de enero y el 24 de marzo de 2021, los accionantes presentaron escritos dentro de la sustanciación de la presente causa.
9. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

II. COMPETENCIA

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

III. FUNDAMENTOS DE LAS PARTES

3.1 Fundamentos de la acción y pretensión

3.1.1 Fundamentos de los accionantes

11. Los accionantes afirman que el gobierno habría incumplido los límites señalados en el dictamen No. 5-19-EE/19 en relación al uso progresivo de la fuerza. Para tal efecto, transcriben en el libelo de la demanda los literales a y b del decisorio del dictamen No. 5-19-EE/19, cuyo contenido es el siguiente:

“a) Emitir dictamen de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 884, de acuerdo a las siguientes condiciones: las medidas de limitación y suspensión únicamente aplicarán por un plazo de treinta días con respecto a los derechos a la libertad de asociación, reunión y libre tránsito,

así como las requisiciones a las que haya lugar con motivo del objeto del estado de excepción. Estas serán necesarias, idóneas y proporcionales: (i) si permiten cumplir los objetivos del estado de excepción (ii) no afecten el derecho a la protesta pacífica, constitucionalmente reconocido y (iii) se desarrollen en el marco del uso de la fuerza de manera necesaria, proporcional y progresiva por parte de la Policía Nacional y complementariamente de las Fuerzas Armadas.

b) Demandar de la Policía Nacional y complementariamente de las Fuerzas Armadas el cumplimiento de sus deberes de prevenir y proteger la integridad y derechos de los periodistas y medios de comunicación, de los organismos e instituciones de asistencia humanitaria, así como de la ciudadanía en general”.

12. Luego, los accionantes sostienen que “[r]esulta evidente que por el uso no proporcionado de la fuerza policial y militar existen fallecidos y heridos de gravedad. No es posible que en un Estado que se precia de Constitucional, el Dictamen sirva como una especie de Carta Blanca para justificar cualquier atropello a los derechos por parte de la fuerza pública y no se controle por el organismo designado constitucionalmente el uso de la fuerza que se ha permitido por este propio Organismo de protección de los derechos constitucionales, Corte Constitucional.”
13. Finalmente, como pretensión afirman: “Demandamos el incumplimiento de la decisión del Dictamen Constitucional del Estado de Excepción No. 005-19-EE de 07 de octubre de 2019, específicamente los literal 6.1. a y b del mismo y solicitamos se declare y sancione el mismo.”

3.1.2 Argumentos de las autoridades públicas accionadas:

Lenín Moreno Garcés, presidente de la República del Ecuador

14. Hasta la aprobación de la presente sentencia el presidente de la República no ha remitido contestación alguna a la demanda presentada.

Íñigo Salvador Crespo, procurador general del Estado

15. En la contestación a la demanda, Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado señala que la acción por incumplimiento “se refiere de manera general a los eventos acontecidos en el mes de octubre, pero además solo presenta una perspectiva de los hechos y se enfoca intencionalmente a que la Corte Constitucional controle y sancione determinando responsabilidades respecto del cumplimiento del Dictamen 5-19-IS. Lo cierto es, que los eventos del mes de octubre tuvieron diversos actores y efectos, pero en todo momento el Ejecutivo trató a través de actuaciones y posteriores Decretos Ejecutivos de convocar al diálogo y superar la grave conmoción social que atravesaba el país, decretos sobre los cuales la Corte emitió los respectivos dictámenes”.

16. Así también, la Procuraduría General del Estado sostiene que *“corresponde que en sujeción al art. 166 de la norma constitucional la determinación de responsabilidades se realice por las vías infra constitucionales establecidas por el legislador. En este contexto y garantizando el derecho a la verdad y de reparación a las víctimas, se prosigan con los procedimientos investigativos y judiciales para la determinación de responsabilidades.”* Por tanto, considera que lo solicitado por los accionantes se aleja de la naturaleza de los procedimientos constitucionales.

IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

17. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República reconoce como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional, *“conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”*.
18. En el caso sujeto a análisis, se alega el incumplimiento del dictamen No. 5-19-EE/19 emitido por la Corte Constitucional en el marco de su facultad establecida en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República, según el cual la Corte debe *“efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción [...]”*. El dictamen referido constituye una atribución de la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción que decreta el presidente de la República.
19. Los dictámenes sobre el estado de excepción que emite la Corte Constitucional tienen efectos vinculantes y son de cumplimiento obligatorio. Por tanto, pueden ser objeto de esta garantía jurisdiccional. Cuando la Corte emite un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, lo que hace es determinar si el decreto de estado de excepción y las medidas en él dispuestas guardan o no conformidad con la Constitución de la República, para lo cual, usualmente, establece parámetros, condiciones o resguardos generales, entendiéndose estos como límites positivos o negativos de carácter obligatorio.¹
20. Es así que la Corte ha sostenido que *“[e]stas características particulares del pronunciamiento que emite la Corte influyen, a su vez, en el alcance de la acción de incumplimiento respecto de los dictámenes constitucionales de estado de excepción e impiden que la Corte se pronuncie, a través de esta acción, sobre cuestiones ajenas al objeto del dictamen de constitucionalidad.”*²

4.1 Sobre el alegado incumplimiento de los literales a y b del dictamen No. 5-19 EE/19.

21. Como se observa en los fundamentos de la demanda, los accionantes afirman de manera general que el gobierno incumplió con los literales a y b del dictamen 5-19-EE/19 y solicitan a esta Corte que *“revise cómo se aplicó el decreto ejecutivo 884 que*

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 28-20-IS/20, párr.21.

² Corte Constitucional, Sentencia No. 29-20-IS/20, párr. 53.

dictó el estado de excepción". Si bien, en las alegaciones vertidas por los accionantes no se verifica el desarrollo de argumentos que expliquen fundamentadamente el mencionado incumplimiento, esta Corte realizará un esfuerzo razonable a fin de cumplir con la finalidad de esta garantía jurisdiccional y procede con el análisis correspondiente.

22. El estado de excepción no debe ser asumido como la ausencia de regulaciones o límites al poder estatal, sino que comprende un régimen especial previsto por la misma Constitución para enfrentar situaciones que dentro del régimen ordinario sería imposible hacerlo y, por tanto, está sujeto a regulaciones y controles estrictos que imponen límites a la actuación de las autoridades para que no existan vulneraciones a los derechos constitucionales. Entre estas formas de control deben observarse aquellas que esta Corte, en virtud de lo dispuesto por el artículo 436 numeral 8 de la Constitución, dictamina.
23. La Corte en el dictamen 5-19-EE/19 identificó que el decreto 884 contemplaba la suspensión y limitación de los derechos constitucionales a la libertad de asociación, reunión, libre tránsito y la posibilidad de realizar requisiciones³ y luego de realizar el análisis correspondiente sobre la idoneidad y proporcionalidad de estas medidas estableció parámetros para que su aplicación, bajo el régimen de estado de excepción, no exceda los límites establecidos por la Constitución y por los instrumentos internacionales de derechos humanos.
24. Así, entre los parámetros establecidos en el dictamen 5-19-EE se encuentran tres condiciones que debían concurrir para que las medidas sobre las limitaciones y suspensión a los derechos a la libertad de asociación, reunión, libre tránsito y las requisiciones no excedan el marco constitucional del régimen de excepción. Estas condiciones que son las referidas por los accionantes en su demanda, se encuentran en el literal a) del decisorio: “**(i)** *si permiten cumplir los objetivos del estado de excepción* **(ii)** *no afecten el derecho a la protesta pacífica, constitucionalmente reconocido* y **(iii)** *se desarrollen en el marco del uso de la fuerza de manera necesaria, proporcional y progresiva por parte de la Policía Nacional y complementariamente de las Fuerzas Armadas.*”
25. La primera condición, hace referencia a que toda medida de restricción a esos derechos cumpla con el objetivo previsto para la declaración del estado de excepción. En este caso, según lo contemplado en el decreto 884, el objetivo fue “*encaminar el accionar estatal de manera permanente, organizada y enmarcada en el ordenamiento jurídico ordinario del Estado ecuatoriano, para garantizar la seguridad y la integridad de los habitantes en todo el territorio nacional*”.⁴

³ Artículos 3, 4 y 5 del decreto ejecutivo 884 de 03 de octubre de 2019.

⁴ Decreto ejecutivo 884 de 03 de octubre de 2019.

26. La segunda condición, establece que las medidas adoptadas “*no afecten el derecho a la protesta pacífica, constitucionalmente reconocido.*” El estado de excepción fue declarado en el marco de protestas sociales que ocurrieron a nivel nacional. Al respecto, en el mismo dictamen la Corte con base en el artículo 98 de la Constitución señaló expresamente que “*ninguna medida del Decreto podrá ser interpretada en el sentido de limitar el legítimo derecho de la ciudadanía a la protesta pacífica.*”⁵
27. En efecto, las formas de participación dentro de un Estado democrático no pueden ser reducidas exclusivamente a los mecanismos institucionales, por ello la expresión del disenso a través de medios pacíficos de protesta permite el ejercicio del control social del poder, la defensa de los derechos constitucionales y anima a la reflexión crítica sobre temas y decisiones de gobierno que son trascendentales para la sociedad. Bajo estas consideraciones la resistencia y la protesta pacífica constituyen un derecho protegido por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos y que debe ser respetado por las autoridades.⁶
28. En tanto que, la tercera condición establece que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, a las cuales el decreto ejecutivo 884 dispuso su movilización y el control del orden público⁷, desarrollen las actividades asignadas respetando el “*uso de la fuerza de manera necesaria, proporcional y progresiva.*” Cabe indicar que los principios del uso progresivo de la fuerza rigen normalmente a estas instituciones bajo el régimen ordinario⁸, mientras que bajo un estado de excepción deben ser observados de manera más estricta. Por ello, esta Corte los estableció como parte de las condiciones necesarias para que la actuación de estas instituciones se ciña a la Constitución y no devenga en vulneraciones a los derechos.
29. Respecto al uso progresivo de la fuerza, esta Corte, en el ejercicio del control constitucional de normas que regulaban la actuación de Fuerzas Armadas⁹, hizo énfasis en que las entidades que conforman la fuerza pública deben observar de manera estricta los parámetros de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad y

⁵ Corte Constitucional, Dictamen 5-19-EE/19, párr. 52.

⁶ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica: “*las reuniones pacíficas son un instrumento valioso que se puede utilizar y se ha utilizado para lograr el reconocimiento práctico de muchos otros derechos humanos, incluidos los derechos socioeconómicos. Pueden ser especialmente importantes para los miembros de la sociedad que se encuentren marginados. El reconocimiento del derecho a organizarse y participar en reuniones pacíficas es una parte indispensable de una sociedad pluralista y tolerante; la ausencia de este derecho es una señal de represión y falta de democracia.*”

⁷ Artículo 2 del decreto ejecutivo 1282 de 03 de octubre de 2019.

⁸ El numeral 7 del artículo 6 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público señala como parte de los principios que rigen a las entidades de la fuerza pública: “*su accionar deberá adecuarse rigurosamente al principio de uso progresivo de la fuerza.*”

⁹ La Corte Constitucional en la sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados de 05 de mayo de 2021, declaró la inconstitucionalidad del Acuerdo Ministerial No. 179 del Ministerio de Defensa que contenía el “*Reglamento del Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas*” y el artículo innumerado posterior al artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

humanidad.¹⁰ Estos parámetros fueron señalados de conformidad con la Constitución, instrumentos internacionales y, especialmente en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado ecuatoriano.¹¹ Los principios que rigen el uso progresivo de la fuerza son de cumplimiento permanente en el marco de las atribuciones de las entidades de la fuerza pública y, de especial atención, durante los estados de excepción.

30. Complementariamente a estas tres condiciones, la Corte incorporó un recordatorio respecto del cumplimiento de las obligaciones propias de las instituciones de la fuerza pública. En el literal b) la parte decisoria del dictamen No. 5-19-EE/19, la Corte decidió “[d]emandar de la Policía Nacional y complementariamente de las Fuerzas Armadas el cumplimiento de sus deberes de prevenir y proteger la integridad y derechos de los periodistas y medios de comunicación, de los organismos e instituciones de asistencia humanitaria, así como de la ciudadanía en general.”
31. De esta manera, con base en los preceptos constitucionales, instrumentos internacionales de derechos humanos y, a la vez, con especial atención a las circunstancias por las cuales atravesaba el país en el mes de octubre de 2019, esta Corte determinó estas condiciones que, junto con otros parámetros generales, establecieron límites y regulaciones a las actuaciones de las autoridades estatales en el marco del estado de excepción que fue declarado por el presidente de la República el 03 de octubre de 2019.
32. Ahora bien, la Corte ha sostenido que “*en una acción de incumplimiento de esta naturaleza, el análisis está restringido a las obligaciones que puedan derivarse de forma directa de los parámetros establecidos en el dictamen y la Corte no está facultada para declarar vulneraciones específicas en casos concretos; esto en cuanto para ello existen las demás garantías jurisdiccionales establecidas en la Constitución, las cuales permanecen vigentes durante el estado de excepción*”.¹²
33. Las obligaciones respecto de las cuales se ha presentado esta acción de incumplimiento son parámetros de carácter general, que como se ha dicho, son vinculantes y establecen limitaciones claras a la actuación de las autoridades en el marco del estado de excepción. No obstante, de ocurrir el incumplimiento de estos parámetros en situaciones concretas que conlleven la vulneración de derechos específicos estos deberían ser procesados a través de las garantías jurisdiccionales o de los mecanismos de justicia ordinaria correspondientes en cada caso.
34. En ese sentido, en el dictamen No. 5-19-EE/19A, emitido ante la renovación de ese mismo estado de excepción, esta Corte prohibió cualquier restricción a las garantías jurisdiccionales a fin de proteger el derecho al acceso a la justicia, el debido proceso y la tutela judicial efectiva. Estos derechos bajo ningún concepto pueden ser

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia 33-20-IN/21 y acumulados de 05 de mayo de 2021, párr. 117.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Zambrano Vélez v. Ecuador, párrs. 83, 84 y 85.

¹² Corte Constitucional, Sentencia No. 37-20-IS/20, párr. 110.

suspendidos durante un estado de excepción, precisamente porque a través de estos mecanismos judiciales se verifica la transgresión a parámetros como el uso progresivo de la fuerza, alegado por los accionantes, y se puede verificar en los casos concretos otros parámetros generales especificados en los dictámenes constitucionales, así como determinar responsables y la reparación de las víctimas.

35. Es así que, esta Corte en el referido dictamen 5-19-EE/19A, fue enfática en señalar que *“las garantías judiciales deben ejercitarse según los principios del debido proceso y la protección judicial, recogidos en el número 7 del artículo 76 de la Constitución, así como en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 2.3.b y 14 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En consecuencia, tal como prescribe el Decreto N°. 888, por obligación estatal y correlativo derecho reconocido a nivel constitucional y convencional, el estado de excepción no autoriza la suspensión o limitación de las garantías jurisdiccionales, tales como el hábeas corpus y los procedimientos judiciales y recursos efectivos reconocidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, indispensables para la preservación de la democracia y el Estado de derecho.”*¹³
36. Asimismo, esta Corte dispuso a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias, dé seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción. En efecto, la Defensoría del Pueblo¹⁴, entre otras acciones realizadas, conformó una comisión específica para recabar información e identificar las situaciones que habrían vulnerado los derechos humanos en el marco de las jornadas de protesta de octubre de 2019¹⁵, respecto de las que deberán proceder las investigaciones administrativas y penales que correspondan para determinar responsabilidades y la reparación de las víctimas, de ser el caso.
37. En efecto, de iniciarse procesos de investigación de carácter penal respecto de posibles vulneraciones a derechos producidas por el uso excesivo de la fuerza durante el estado de excepción de octubre de 2019, deberá observarse los parámetros establecidos por esta Corte en los dictámenes emitidos respecto del estado de excepción y respetarse las garantías del debido proceso, pues como se ha indicado, la declaratoria del estado de excepción no exime de responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones o las vulneraciones de derechos.
38. Por otra parte, si bien la naturaleza y alcance de esta acción constitucional impide a la Corte, en el caso concreto, señalar responsabilidades específicas respecto de los parámetros generales mencionados, no puede dejar de llamar la atención al presidente

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 5-19-EE/19A, párr. 20.4.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 5-19-EE/19, párr. 61 literal d).

¹⁵ La mencionada comisión emitió el *“Informe de la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia respecto de los hechos ocurridos en Ecuador entre el 3 y el 16 de octubre de 2019”*.

de la República, en su calidad de legitimado pasivo, por no comparecer a la presente causa, tratándose de un tema de alta relevancia como el que se trata en esta acción.¹⁶

39. De este modo, esta Corte ha procedido a realizar el análisis correspondiente sobre la base de los argumentos expuestos en la demanda, así como considerando los límites del objeto de la acción de incumplimiento establecidos por la LOGJCC.
40. Fruto de dicho análisis, esta Corte concluye que si bien los parámetros del dictamen 5-19-EE/19 tienen un carácter vinculante y limita las acciones estatales en el marco del estado de excepción, su incumplimiento se podría verificar únicamente en situaciones concretas que deben ser procesadas a través de los órganos y procedimientos que la ley y la Constitución disponen para tal efecto.

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 N.° 59-19-IS.
2. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.01
10:55:34 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹⁶ Según consta la razón de notificación en el expediente constitucional, el presidente de la República fue notificado con el avoco conocimiento de esta causa el 29 de junio de 2020 mediante el cual, el juez sustanciador requirió contestar la demanda.

SENTENCIA No. 59-19-IS/21**VOTO CONCURRENTES****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****I. Antecedentes**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 19 de mayo de 2021, aprobó la sentencia N°. 59-19-IS/21, misma que analizó la acción de incumplimiento de las letras a) y b) de la parte decisoria del dictamen N°. 5-19-EE/19 emitido el 7 de octubre de 2019 por este Organismo.
2. Coincidiendo con la decisión contenida en la sentencia referida, no obstante considero necesario realizar ciertas precisiones respecto a lo indicado en los párrafos 36 y 37 del voto de mayoría. Por lo tanto, formulo mi voto concurrente en los siguientes términos.

II. Análisis**a. Sobre el seguimiento de las medidas dispuestas en el dictamen N°. 5-19-EE/19**

3. En el dictamen N°. 5-19-EE/19, esta Corte dispuso que:

a) Emitir dictamen de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 884, de acuerdo a las siguientes condiciones: las medidas de limitación y suspensión únicamente aplicarán por un plazo de treinta días con respecto a los derechos a la libertad de asociación, reunión y libre tránsito, así como las requisiciones a las que haya lugar con motivo del objeto del estado de excepción. Estas serán necesarias, idóneas y proporcionales: (i) si permiten cumplir los objetivos del estado de excepción (ii) no afecten el derecho a la protesta pacífica, constitucionalmente reconocido y (iii) se desarrollen en el marco del uso de la fuerza de manera necesaria, proporcional y progresiva por parte de la Policía Nacional y complementariamente de las Fuerzas Armadas.

b) Demandar de la Policía Nacional y complementariamente de las Fuerzas Armadas el cumplimiento de sus deberes de prevenir y proteger la integridad y derechos de los periodistas y medios de comunicación, de los organismos e instituciones de asistencia humanitaria, así como de la ciudadanía en general" (...).

d) Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, dé seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción.

4. Ahora bien, resulta claro que la Defensoría del Pueblo debe cumplir con lo dispuesto por esta Corte en el mentado dictamen, enmarcando siempre su accionar en las competencias que le confiere la Constitución de la República del Ecuador así como la ley.

5. Así, la Defensoría del Pueblo está llamada a efectuar un trabajo en conjunto, con el resto de las instituciones del Estado, con el fin de implementar las medidas dispuestas en el dictamen N°. 5-19-EE/19, sin que esto implique una extralimitación de las competencias de la Defensoría.
6. De esta forma, se recuerda que cualquier investigación respecto a los hechos ocurridos en el marco de las protestas de octubre de 2019 deben ser llevadas por las autoridades competentes sin que esta Corte pueda realizar una apreciación sobre lo ocurrido.

PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.06.01
12:27:53 -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 59-19-IS, fue presentado en Secretaría General el 29 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 11:09; 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. 0059-19-IS

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Sentencia No. 1287-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 19 de mayo de 2021

CASO No. 1287-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección, propuesta en contra de una sentencia dictada en segunda instancia dentro de un proceso de acción de protección, por vulnerar el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes Procesales

1. El 16 de diciembre de 2015, el señor Ángel Rubén Bastidas Alvear planteó una demanda de acción de protección en contra del director ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual y el director nacional de Propiedad Industrial, sustentada en que la omisión de los demandados¹ vulneró sus derechos a la propiedad intelectual sobre la marca y nombre comercial FINATEX.
2. La jueza Décimo Octavo de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Pichincha, el 29 de diciembre de 2015, resolvió aceptar la acción de protección propuesta.² De esta decisión, el director ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual interpuso recurso de apelación.
3. El 25 de abril de 2016, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha resolvió aceptar el recurso de apelación planteado y dejar sin efecto y validez jurídica la sentencia recurrida, y todos los efectos que la misma haya generado.
4. El 23 de mayo de 2016, el señor Ángel Rubén Bastidas Alvear presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia.

¹ La omisión de los demandados consiste en la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, como la vulneración a mi derecho de propiedad intelectual sobre la marca y nombre comercial FINATEX, registradas en la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual con los números 6742-98 y 840-08 respectivamente para proteger productos de la clase internacional N°. 24 esto es sábanas, edredones y lencería en general, tal omisión me ha provocado graves daños ya que al no pronunciarse sobre la medida en frontera planteado, se ha permitido la exportación a Colombia de productos que llevan mi marca sin mi autorización.

² La jueza aceptó la acción, considerando que el IEPI vulneró los derechos de propiedad intelectual del accionante. Además, ordenó como medida reparatoria integral, por el daño inmaterial causado, que el IEPI a través de sus personeros se disculpe públicamente con el accionante, disculpas que incluirán la garantía de que el hecho no se repetirá. También dejó a salvo los derechos que le asisten al accionante.

5. Mediante auto de 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.
6. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 9 de noviembre de 2016, correspondió el conocimiento de la causa a la entonces jueza Pamela Martínez Loayza. Sin embargo, no se verifica actuación alguna en la sustanciación de la causa por parte de la referida jueza.
7. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces constitucionales, conforme a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.
8. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento el 16 de noviembre de 2020 y solicitó que los jueces demandados presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

A. Del accionante

10. El accionante señala que los derechos constitucionales vulnerados son el derecho a obtener una tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la propiedad y a la propiedad intelectual, consagrados en los artículos 75, 76, 66 numeral 26, 321 y 322 de la Constitución.
11. Indica que “*Mediante sentencia de 25 de abril del 2016, la Corte Provincial de Pichincha, Sala Penal, de una forma totalmente desmotivada resuelve: 1) Aceptar el Recurso, dejar sin efecto y validez jurídica la sentencia recurrida (...)*”. Manifiesta que la omisión por parte del director ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual y del director Nacional de Propiedad Industrial, dieron origen a que el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, Distrito Tulcán, emita la Resolución N°. SENAE-DDT-2015-1065-RE Tulcán, de 25 de noviembre de 2015, en el proceso de medida en frontera N° 001-2015, por la cual ordena la liberación de las sábanas incautadas y da cumplimiento a lo establecido en el Art. 342 inciso tercero de la Ley de Propiedad Intelectual, (derogada en el año 2016 por el Código

Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación), que en su parte pertinente disponía: "...Cuando impidieren, de oficio o a petición de parte, el ingreso o exportación de cualquier producto que viole los derechos de propiedad intelectual, lo pondrán en conocimiento mediante informe pormenorizado al Presidente del IEPI, quien en el término de cinco días confirmará o revocará la medida tomada..."; sin embargo transcurrido el término correspondiente no obtuvo respuesta. Por lo que, considera que se vulneraron sus derechos de propiedad intelectual.

12. Insiste que el director del Instituto de Propiedad Intelectual y el director Nacional de Propiedad Industrial, con su omisión vulneraron su derecho de propiedad intelectual *"sobre la marca y nombre comercial FINATEX registradas en la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (...) para proteger productos de la clase internacional N°. 24 esto es sábanas, edredones y lencería en general, tal omisión me ha provocado graves daños, ya que al no pronunciarse sobre la medida en frontera planteado, se ha permitido la exportación a Colombia de productos que llevan mi marca sin mi autorización. (sic)"*
13. Añade que, la acción de protección fue presentada por la falta de respuesta de las autoridades demandadas, ante la ausencia de un acto administrativo, *"por lo que resulta ilógico y que hayamos podido recurrir [sic] ante los jueces ordinarios o acudir a otros mecanismos judiciales, aquí se viene un razonamiento lógico y de sentido común: SOBRE QUE ÍBAMOS A RECURRIR, si no existe ningún acto administrativo, si no existe ninguna respuesta"*.
14. Manifiesta que tiene el derecho al uso exclusivo de la marca FINATEX, conforme a lo dispuesto en el Art. 154 de la Decisión 486 de la Comunidad Andina de Naciones, en concordancia con el Art. 216 de la Ley de Propiedad Intelectual y el derecho a prohibir que terceros usen sin autorización dicha marca.
15. Transcribe el texto constitucional de los artículos 75 y 76 primer inciso. Respecto a la vulneración de la tutela judicial efectiva, dice que el derecho a la tutela administrativa no comprende únicamente la posibilidad de presentar la acción ante los jueces competentes, sino la posibilidad de obtener de parte de ellos resoluciones justas.
16. Concluye solicitando que se acepte la demanda propuesta y se lo repare íntegramente por la vulneración de sus derechos constitucionales.

B. De la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

17. Con escrito recibido en esta Corte el 08 de diciembre de 2020 el doctor: José Miguel Jiménez Álvarez, Dilza Muñoz y Eduardo Ochoa, jueces provinciales de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; en su texto reproducen las decisiones judiciales adoptadas en el proceso, además citan el artículo 76 de la

Constitución que se refiere al debido proceso. En lo principal señalaron que el Tribunal de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, procedió a resolver el recurso de apelación planteado en mérito de lo actuado, y en forma debidamente motivada.

18. Indican además que el Tribunal de Apelaciones, efectuó un análisis conforme a la normativa vigente para estos temas en cuestión, explicando su pertinencia, contrastando con los argumentos expuestos, las tablas procesales y la decisión impugnada, para arribar a una sola conclusión lógica, razonable y comprensible, que la sentencia recurrida se encontraba debidamente motivada.
19. Manifiestan que en la acción extraordinaria de protección planteada se alega que la sentencia emitida por el Tribunal de Apelaciones, ha vulnerado el derecho a la propiedad, a la propiedad intelectual y a la tutela judicial efectiva. Como queda expuesto, el Tribunal *Ad quem*, al dictar la sentencia que es objeto de la acción extraordinaria de protección, ha cumplido con los parámetros de motivación establecidos por la Corte Constitucional en varias sentencias, principalmente la No. 227-12-SEP-CC, dentro del caso No. 1212-11-EP, es decir, en forma razonable, lógica y comprensible, explicando las razones jurídicas para llegar a la decisión adoptada.
20. Adicionalmente los jueces citan los artículos 321 al 324 de la Constitución y dicen que en ellos se reconoce y garantiza el derecho a la propiedad. Citan también los artículos 659 al 685 del Código Civil, para concluir que el derecho a la propiedad es el poder legal e inmediato que tiene una persona para gozar, disponer y revindicar sobre un objeto o propiedad, sin afectar los derechos de los demás ni sobrepasar los límites impuestos por la ley. En consecuencia, el derecho de propiedad es limitado, en función de proteger el bienestar común y de las demás personas.
21. Respecto a la propiedad intelectual, señalan que *“su regulación constituye una herramienta para la adecuada gestión de los conocimientos, con el objetivo de promover el desarrollo científico, tecnológico, artístico y cultural, así como para incentivar la innovación. (...) La Propiedad Intelectual otorga al autor, creador e inventor el derecho de ser reconocido como titular de su creación o invento y, por consiguiente, ser beneficiario del mismo”*. En Ecuador, el ex IEPI hoy Servicio Nacional de Derechos Intelectuales (SENADI) es el organismo encargado de proteger, fomentar, divulgar y conducir el buen uso de la Propiedad Intelectual desde el enfoque de tres áreas distintas: la Propiedad Industrial, Derecho de Autor y las Obtenciones Vegetales.
22. Además, citan la sentencia N°. 108-15-SEP- CC, caso N° 0672-10-EP, refieren que los operadores de justicia deben enmarcar sus actuaciones al debido proceso, sin ninguna especie de condicionamientos, en observancia de las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso concreto.

23. Concluyen señalando que no se encuentran afectados los derechos alegados por el accionante, y que, en la sustanciación y resolución del recurso de apelación, el suscrito Tribunal de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ha motivado adecuadamente su fallo.

IV. Análisis del caso

24. Conforme se desprende del texto de la demanda objeto de análisis, el legitimado activo impugna el fallo de segunda instancia dictado por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que resuelve aceptar el recurso de apelación y dejar sin efecto la sentencia recurrida. Alega vulneración a sus derechos constitucionales: a la propiedad, a la propiedad intelectual, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso de forma general sin especificar garantía alguna.
25. En la sentencia N°. 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció respecto de la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para dilucidar cuándo existe una argumentación completa. De acuerdo a esta sentencia los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos y argumentos formulados por la parte accionante respecto de las vulneraciones de derechos que alega.³
26. Con base en lo expuesto, no se observa que el accionante establezca argumento alguno con relación a la presunta vulneración de los derechos alegados, ni que fundamente los motivos por los que considera que estos derechos habrían sido vulnerados por alguna acción u omisión de la Sala. Del mismo modo, en el caso particular se observa que el accionante alega de forma general la vulneración al debido proceso sin especificar la garantía presuntamente infringida.
27. Sin embargo, mediante un esfuerzo razonable se verifica que la demanda cuestiona la decisión de la acción de protección, la cual –según el accionante- fue resuelta de forma “desmotivada”. Ello permite analizar la presente acción bajo los derechos de la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación. No obstante, dado que en los casos en que, con el mismo argumento o razón, se considere la violación de la tutela judicial efectiva y de una garantía del debido

³ Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los tres elementos que se enuncian a continuación:

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).

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.

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).

proceso, como en este caso sería la de motivación, se procede a reconducir el análisis a la luz de la referida garantía.⁴

4.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho proceso en la garantía de la motivación del accionante?

28. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal l) establece que no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que *“los supuestos que componen este derecho, entre otros, son: i) enunciación de normativa o principios; ii) explicación de su pertinencia entre normas y relación con los hechos”*⁵.
29. En el caso de garantías jurisdiccionales, los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁶
30. De tal modo, corresponde verificar si en la sentencia impugnada se cumplió con estos requisitos para la motivación de una garantía jurisdiccional como lo es la acción de protección. En sus considerando primero, segundo y tercero, la Sala expone lo referente a su competencia, la validez procesal y los antecedentes del caso, respectivamente. Luego, en su considerando cuarto, expone los fundamentos de las partes procesales en audiencia. Es a partir del considerando quinto en que el Tribunal inicia su análisis propiamente dicho.
31. El referido considerando quinto, se subdivide en cuatro numerales. En el numeral 5.1., se refiere al marco constitucional y legal de la posibilidad de apelar en la garantía de acción de protección; el numeral 5.2., cita normativa constitucional y legal respecto a la acción de protección; el numeral 5.3., se hacen referencias doctrinales y jurisprudenciales sobre la garantía de acción de protección; y, el numeral 5.4., se refiere al “Análisis de los fundamentos del accionante”. Este último numeral, se subdivide a su vez en tres sub numerales, de los que se aprecia lo siguiente: En el sub numeral i), se cita diverso articulado de la decisión 496 que sustituye la Decisión 486 de la Comunidad Andina de Naciones sobre el Régimen Común sobre Propiedad Industrial; en el sub numeral ii), se cita diverso articulado

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, p. 134.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1795-13-EP/20, párrafo 13.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1285-13-EP/19, p. 28; No. 609-11-EP/19, párr. 21; No. 672-12-EP/19, párr. 33; No. 1328-12-EP/20, párr. 17; entre otras.

de la Ley de Propiedad Intelectual; y, finalmente, en el sub numeral iii) el Tribunal pasa a plasmar su análisis en los siguientes términos:

iii) De las normas citadas, en efecto se establece que IEPI y la Dirección Nacional de Propiedad Industrial no han cumplido con el requerimiento realizado por el SENAE; viéndose obligado la SENAE a cumplir con lo que manda el Art. 253 de la Decisión 486 (496) esto es despachar la mercadería retenida ante el silencio administrativo en que incurrió la autoridad interna que debe de precautelar la propiedad intelectual. Adicionalmente de manera taxativa le obliga al propietario de la marca, demandar o denunciar la acción de apropiación o falsificación de su marca ante la autoridad competente, para que ésta, pueda investigar y sancionar. Si bien el Art. 322 de la Constitución de la República, reconoce la propiedad intelectual de acuerdo con las condiciones la ley, ello no obsta para que la persona que se sienta perjudicada concorra ante las autoridades competentes y presente las acciones legales pertinentes por la falsificación o uso de su marca. La Decisión 496 del Acuerdo de Cartagena y la Ley de propiedad intelectual marca vías legales, pues al tratarse de un tema de carácter administrativo, ora el pedido que formula el propietario de la marca a la SENAE de que se aplique la medida de frontera; ora el pedido que formula la SENAE al IEPI y a la Dirección Nacional de Propiedad Industrial para que se pronuncien en el término previsto en la ley; ora la posibilidad que tiene y tuvo el accionante para concurrir ante la autoridad competente a denunciar que a través de su marca se está exportando mercadería hacia Colombia; ora la debida diligencia en que ha incurrido el IEPI y la Dirección Nacional de Propiedad Industrial en no atender oportunamente el requerimiento de la SENAE, lo cual permite al peticionario acogerse al silencio administrativo o aplicar lo que manda el Estatuto Jurídico de la Función Ejecutiva, es decir agotar los trámites administrativos; ora al tratarse de un acto administrativo y potestad exclusiva del IEPI y de la Dirección Nacional de Propiedad Industrial, lo que se ha impugnado es un tema de legalidad, sin que ello conlleve a la vulneración de derechos constitucionales, en particular al derecho de propiedad intelectual; pues este asunto debe de decidirse en los mecanismos judiciales ordinarios competentes, pero no a través de una garantía jurisdiccional; ora el tema decidendum del asunto en cuestión versa sobre cuestiones, de mera legalidad (incumplimiento al Art. 253 de la Decisión 486 del Acuerdo de Cartagena en concordancia con el Art. 342 de la Ley de Propiedad Intelectual), ya que los órganos competentes para precautelar la propiedad intelectual no han emitido una respuesta pronta, oportuna, ágil y eficiente, que permita que se cometa un ilícito aduanero y de uso inadecuado de la marca, es decir que este acto, no tiene relación con el objeto de la acción de protección; lo que se aprecia es una discordancia entre las partes, el accionante, el IEPI, la Dirección Nacional de Propiedad Industrial, con respecto a la aplicabilidad de la Decisión 496 y la Ley de Propiedad Intelectual.

- 32.** De la revisión de la sentencia impugnada, en el caso objeto de estudio, se identifica que el análisis de los jueces provinciales se limitó a señalar que el asunto controvertido se refiere a temas de legalidad al tratarse de un acto administrativo y potestad exclusiva del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual, y de la Dirección Nacional de Propiedad Industrial; por otra parte, se observa que una gran parte del análisis son citas textuales de disposiciones normativas referentes a la entonces vigente Ley de Propiedad Intelectual.

33. Los jueces en su sentencia reconocieron que el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual y la Dirección Nacional de Propiedad Industrial no han cumplido con el requerimiento realizado por el SENAE, viéndose este obligado cumplir con lo que manda el artículo 486 (496), esto es: despachar la mercadería retenida; dejando expresamente citado que le corresponde al propietario de la marca demandar o denunciar a fin de investigar si el asunto constituiría un delito. A criterio de los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se aprecia una discordancia entre las partes, esto es el accionante, el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual y la Dirección Nacional de Propiedad Industrial, con respecto a la aplicabilidad de la Decisión 486 (496) y la Ley de Propiedad Intelectual y que al tratarse de un tema de legalidad, debía *“decidirse en los mecanismos judiciales ordinarios competentes”*.
34. De lo transcrito, se observa que los jueces de la Sala reconocen expresamente la falta de respuesta de la autoridad competente; sin embargo, no advierten en las consecuencias que ello pudo acarrear. En efecto, correspondía a la Sala realizar un pronunciamiento respecto de la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados por el accionante en la acción de protección e indicar si la omisión reconocida por los propios jueces afectaba o no los derechos del accionante.⁷
35. Por lo expuesto, si bien los jueces provinciales enunciaron normativa que rige a la acción de protección, la Ley de Propiedad Intelectual, así como la Decisión 496 y realizaron una explicación de algunas normas respecto del caso concreto, no es menos cierto que obviaron analizar la existencia o no de vulneración a los derechos del accionante en el caso sometido a su conocimiento, incumpliendo por tanto con el tercer parámetro de motivación; lo que se agrava aún más, cuando los propios jueces señalaron que existió una omisión por parte de las autoridades demandadas. En consecuencia, la sentencia de segunda instancia carece de motivación.

Consideraciones adicionales

36. Es importante señalar que, en el presente caso, tal como se desprende de los párrafos 11-14 *supra*, se observa que el accionante cuestiona el fondo del asunto impugnado, alegando vulneración a su derecho a la propiedad intelectual, pero no argumenta la existencia de vulneraciones que sean imputables a los operadores de justicia sino a

⁷ Esta obligación ha sido establecida en el precedente jurisprudencial constitucional de la sentencia No. 001-16-PJO-CC (caso No. 0530-10-JP), en los siguientes términos: “IV. JURISPRUDENCIA VINCULANTE: 1. Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido. 2. La regla expedida en la presente sentencia deberá ser aplicada con efectos generales o erga omnes en casos similares o análogos.”

los directores de Propiedad Intelectual y Propiedad Industrial respecto de un conflicto con la liberación de mercadería en la Aduana. Es evidente entonces, que a través de estas alegaciones el accionante pretende que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el mérito como si se tratase de una instancia adicional.

37. Respecto del derecho a la propiedad intelectual el accionante alega que la decisión judicial impugnada, contraría lo prescrito en los artículos 66 numeral 26 y 321 y 322 de la Constitución. A criterio del accionante él tenía el derecho al *“uso exclusivo de la marca FINATEX conforme a lo dispuesto en el Art. 154 de la Decisión 486 de la Comunidad Andina de Naciones, en concordancia con el Art. 216 de la Ley de Propiedad Intelectual y el derecho a prohibir que terceros usen sin autorización dicha marca”*. Señala además que *“la omisión del Director Ejecutivo del IEPI y del Director Nacional de Propiedad Industrial, tuvieron como consecuencia la liberación de mercadería que vulneraba mis derechos de propiedad intelectual”*.
38. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación u omisión judicial vulneró directamente algún derecho constitucional en sentencias y autos definitivos y solo excepcionalmente en procesos que tienen origen en garantías jurisdiccionales, 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 el particular, esta Corte, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales solo puede realizarse en ciertas circunstancias excepcionales.
39. De lo expuesto por el accionante, esta Corte no identifica argumentos para analizar la presunta vulneración al derecho a la propiedad; por el contrario, se observa que el argumento se orienta a insistir en el asunto de fondo que fue objeto de la acción de protección, lo que implicaría que esta Corte realice un análisis de mérito, que es procedente en las circunstancias excepcionales antedichas y determinadas en la sentencia N°. 176-14-EP/19⁸. Del caso, si bien ha sido advertida la vulneración al derecho del debido proceso en la garantía de la motivación en cuanto a la obligación de realizar un análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, no se observa *prima facie* que el caso comporte

⁸ ...excepcionalmente y de oficio podría 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.

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.

gravedad, novedad, ni relevancia nacional o los presupuestos excepcionales para conocer el mérito. Por estas razones, este Organismo se abstiene de realizar valoraciones adicionales.

V. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección N°. **1287-16-EP**.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
3. Como medida de reparación se dispone:
 - a) Dejar sin efecto la sentencia de segunda y última instancia emitida en la acción de protección N°. 17984-2015-00791, dictada por los Jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
 - b) Devolver el expediente del proceso N°. 17984-2015-00791 a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, para que otro tribunal de la misma Corte, designado por sorteo, conozca la acción en segunda instancia conforme lo establecido en la presente sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.01
10:52:59 -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, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1287-16-EP/21**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****I. Antecedentes**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 19 de mayo de 2021, aprobó la sentencia N°. 1287-16-EP/21, misma que analizó la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Ángel Rubén Bastidas Alvear, en contra de la sentencia dictada el 25 de abril de 2016 por la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, dictada en el marco de la acción de protección N°. 17984-2015- 00791.
2. Coincidiendo con la decisión contenida en la sentencia referida, no obstante, resulta imperativo realizar ciertas precisiones respecto a los parámetros de motivación en los procesos que devienen de garantías jurisdiccionales. Por lo tanto, formulo mi voto concurrente en los siguientes términos.

II. Análisis**Sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación.**

3. En distintas sentencias, la Corte Constitucional ha establecido que la garantía a la motivación no exige altos estándares¹. Siguiendo la misma línea, los parámetros mínimos que se deben cumplir se encuentran contemplados en la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”). Estos son: (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundó la decisión; y, (ii) explicar la pertinencia de la aplicación de las normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho².
4. Además, este Organismo, por medio de la sentencia N°. 1285-13-EP/19, desarrolló un criterio adicional sobre la motivación, para casos que devienen de garantías jurisdiccionales. El mismo se basa en que el juzgador deberá:

¹ Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 382-13-EP/20, de 22 de enero de 2020, párr. 23, sentencia N°. 985-12-EP/20, de 29 de julio de 2020, párr. 24.

² Constitución de la República del Ecuador, artículo 76, numeral 7, letra l: “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 (...)” (énfasis agregado).

*realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuales son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.*³

5. Dichos criterios fueron plasmados en el voto de mayoría y se indicó que:

(...) si bien los jueces provinciales enunciaron normativa que rige a la acción de protección, la Ley de Propiedad Intelectual, así como la Decisión 496 y realizaron una explicación de algunas normas respecto del caso concreto, no es menos cierto que obviaron analizar la existencia o no de vulneración a los derechos del accionante en el caso sometido a su conocimiento, incumpliendo por tanto con el tercer parámetro de motivación; lo que se agrava aún más, cuando los propios jueces señalaron que existió una omisión por parte de las autoridades demandadas (Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual).

6. A su vez, se señaló que la conclusión a la que llegaron los juzgadores demandados no resultó suficiente para satisfacer el tercer parámetro de la motivación en garantías jurisdiccionales, y lo que correspondía realizar era un *“pronunciamiento respecto de la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados por el accionante en la acción de protección e indicar si la omisión reconocida por los propios jueces afectaba o no los derechos del accionante”*.

7. De la revisión de la sentencia impugnada, y como se indicó en la cita del párrafo 5 *supra*, las autoridades judiciales demandadas sí enunciaron normas atinentes a la acción de protección y a la propiedad intelectual, y explicaron la pertinencia de algunas de ellas al caso concreto. De tal modo, llegaron a la conclusión de que la omisión del Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual no conllevó a una *“vulneración de derechos constitucionales, en particular al derecho de propiedad intelectual”*⁴.

8. Esto, podría ser considerado como un análisis de la vulneración de los derechos alegados en el proceso de origen, conforme a la jurisprudencia emitida por este Organismo. Se evidencia que pueden existir dos posturas sobre el tratamiento del tercer componente de la motivación en el caso *sub judice*:

- i. Estimar que no existió motivación y que se incumplió el tercer parámetro de esta garantía. Dicha postura fue plasmada en el voto de mayoría y fue sintetizada en los párrafos 5 y 6 *supra*.
- ii. Considerar que sí existió motivación, en razón de los argumentos expuestos en el párrafo 7 *supra*.

9. Bajo este contexto, se hace notar que el tercer parámetro de la motivación podría llegar a ser interpretado de varias maneras. Ello genera la necesidad de profundizar cómo se

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

⁴ Expediente de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, proceso N°. 17984-2015- 00791.

debe analizar el mentado parámetro y de establecer criterios claros sobre la aplicación del mismo dentro de procesos que devienen de garantías jurisdiccionales, en aras de generar seguridad jurídica para los usuarios de la justicia constitucional.

III. Conclusión

10. En virtud de lo expuesto, comparto la decisión de la mayoría respecto a la vulneración de derechos constitucionales, pero insisto en la necesidad de generar una evolución del tercer parámetro de la motivación, con el fin de evitar interpretaciones distintas sobre el mismo.

PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.06.01
12:24:05 -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 1287-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 11:09; 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. 1287-16-EP/21**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. En la Sentencia N°. 1287-16-EP/21, con ponencia de la jueza Teresa Nuques Martínez, me permito disentir con el voto de mayoría, de acuerdo con las razones que expongo a continuación.

2. El caso tiene como origen una demanda de acción de protección en contra del director ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual y el director nacional de Propiedad Industrial. El derecho que se consideró vulnerado fue *“mi derecho de propiedad intelectual sobre la marca y nombre comercial... para proteger... sábanas, edredones y lencería en general... me ha provocado graves daños ya que al no pronunciarse sobre la medida en frontera planteado, se ha permitido la exportación a Colombia de productos que llevan mi marca sin mi autorización...”*¹

3. La jueza de primera instancia aceptó la demanda. En segunda instancia, una sala de la Corte Provincial la rechazó. El accionante presentó la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia. La sentencia de Corte Constitucional aceptó la acción, declaró la violación al derecho a la motivación, dejó sin efecto la sentencia y devolvió el expediente la Corte Provincial.

4. A pesar de que en casos semejantes, en los que considero no cabía la acción de protección y mucho menos la acción extraordinaria de protección, ya he salvado mi voto y dado mis razones, quisiera insistir en algunos argumentos: i) el derecho a la propiedad y las vías ordinarias; ii) el “esfuerzo razonable” no debería caber para casos constitucionalmente irrelevantes; iii) el análisis de derechos en el estándar de motivación; iv) los efectos indeseables de casos mal admitidos y no adecuadamente resueltos.

i) El derecho a la propiedad y las vías ordinarias

5. El derecho a la propiedad nace con el Estado moderno y ha sido una de las principales reivindicaciones del pensamiento liberal. Durante casi todo el período republicano se podría considerar que el Estado se organiza para proteger las diferentes manifestaciones y requerimientos de la propiedad privada y de las personas propietarias. La Función Judicial casi exclusivamente se dedica a tutelar el derecho a la propiedad. El Código Civil, que opera como la parte dogmática de una Constitución, establece las reglas y las formas de interpretación del derecho. Las facultades de Derecho tienen como objeto de estudio y la carrera se estructura a partir del derecho civil y sus

¹ Corte Constitucional, Sentencia N. 1287-16-EP, párrafo 1, pie de página 1.

ramificaciones. El derecho a la propiedad, su contenido, su alcance y sus formas de exigibilidad constan, además, en leyes procesales y en la vastísima jurisprudencia de la Corte antes Suprema de Justicia. Si hay un derecho sobrestudiado y aplicado, sin duda alguna, es el de la propiedad.

6. La garantía de otros derechos distintos a la propiedad privada, quizá salvando la libertad personal que se tutela mediante el *habeas corpus* desde 1929, no tienen cabida en la exigibilidad jurisdiccional. El constitucionalismo de finales de siglo XX, a través del amparo primero y luego de la acción de protección, abre la puerta para que la Función Judicial pueda conocer el resto de derechos establecidos en la Constitución.

7. Si hay algún derecho que, con toda claridad, tiene vías ordinarias para su exigibilidad es el derecho a la propiedad. Además de tener vías ordinarias, el sistema jurídico también ha previsto vías de carácter administrativo. La propiedad es un derecho bien atendido tanto por el sistema jurídico, la administración de justicia como por las personas juristas. No requiere de garantías constitucionales en su dimensión patrimonial y civil.

8. La propiedad intelectual, como derivación y especialización del derecho a la propiedad, tiene también sus vías propias. Además, como se ha reconocido en la sentencia, incluso tiene una protección relevante a nivel del derecho regional.

9. El caso trata de sábanas, edredones y lencería. Alguien gana dinero por una marca que se está exportando y alguien dice perder dinero por el uso de una marca. Este tipo de litigios no deben ser canalizados por garantías constitucionales. No porque no sean derechos que deben ser tutelados, sino porque han sido tan adecuadamente tutelados durante toda la historia del derecho ecuatoriano, tienen su propia vía y no requieren de otras vías excepcionales, especiales y expeditas.

10. Niños con desnutrición infantil, calidad de la educación, contaminación de ríos, torturas y tratos inhumanos, falta de atención a la salud, condiciones de vida carcelaria, mortalidad infantil, la pobreza, todo tipo de discriminación, por poner algunos ejemplos de hechos que no tienen vía adecuada, que no han sido canalizados por la Función Judicial y que, atrás de cada problema, hay titulares de derechos, personas de carne y hueso, que requieren teóricos, profesores, profesoras, abogados, abogadas, jueces y juezas y vías procesales constitucionales para su atención y reparación. La violación de derechos porque se deja de ganar un monto económico al haberse permitido que una marca de sábanas, edredones y lencería se la use de forma inadecuada, no son los derechos que inspiran la creación de las garantías constitucionales.

11. La vía ordinaria permite que un juez, con mayor conocimiento y tiempo, pueda aplicar directamente la ley que corresponda. En este caso, la ley de propiedad intelectual y las normativas regionales. En la vía constitucional, en cambio, se tiene que aplicar directamente la Constitución. Las diferencias son enormes y también las distorsiones si no se aplica de forma adecuada el sistema normativo.

ii) El “esfuerzo razonable” y casos constitucionalmente irrelevantes

12. La sentencia reconoce que, en los argumentos de la demanda, *“no se observa que el accionante establezca argumento alguno con relación a la presunta vulneración de los derechos alegados, ni que fundamente los motivos por los que considera que estos derechos habrían sido vulnerados por alguna acción u omisión de la Sala. Del mismo modo, en el caso particular se observa que el accionante alega de forma general la vulneración al debido proceso sin especificar la garantía presuntamente infringida.”*²

13. Una constatación de este tipo para un caso sobre derechos patrimoniales sería suficiente para no admitir una causa y, si se la hizo, para desestimar una demanda.

14. A pesar de ello, en la sentencia se hace *“un esfuerzo razonable”* y analiza el derecho a la motivación.³ Considero que el esfuerzo razonable tiene sentido cuando, detrás de una demanda sin fundamento, podría haber algún aspecto relevante para discutir o hay un caso en el que se aprecia una injusticia material notable. Me parece que no es el caso.

iii) El análisis de derechos en el estándar de motivación

15. El derecho a la motivación, conforme la Constitución⁴, exige dos elementos: enunciar normas y explicar la pertinencia entre normas y relación con los hechos. Estos dos elementos, desde mi criterio, son suficientes para analizar la motivación en una sentencia. La explicación de pertinencia permite abordar temas específicos de la motivación, como la congruencia, la coherencia, la insuficiencia. La motivación, como lo ha dicho reiteradamente la Corte, no tiene que ver con la corrección del argumento y, en general, la vara constitucional no debe ser alta para evitar la intromisión de otros órganos jurisdiccionales en la independencia judicial interna.

16. A estos elementos se ha agregado, en casos de acción de protección, un tercer elemento: realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derecho y determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁵ Aplicando este último elemento, la sentencia sostiene que *“correspondía a la Sala realizar un pronunciamiento respecto de la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados por el accionante en la acción de protección e indicar si la omisión reconocida por los propios jueces afectaba o no los derechos del accionante.”*⁶

² Corte Constitucional, Sentencia N. 1287-16-EP, párrafo 26.

³ Corte Constitucional, Sentencia N. 1287-16-EP, párrafo 27.

⁴ Constitución, artículo 76 (7)(l).

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1285-13-EP/19, p. 28; No. 609-11-EP/19, párr. 21; No. 672-12-EP/19, párr. 33; No. 1328-12-EP/20, párr. 17; entre otras.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia N. 1287-16-EP, párrafo 36.

17. Con base en este precedente, la pregunta es muy simple: hay análisis de derechos o no. Si no los hay, la Corte ha declarado la violación a la motivación sin otra consideración. Este estándar, como he dicho en otros votos salvados, cumplió su función histórica, que fue evitar la inadmisión de acciones de protección bajo el pretexto que toda acción judicial tenía cabida en la vía procesal ordinaria. Al pasar de los años este precedente requiere ser matizado porque, al extremo que ha llevado, permite, como en el caso, la desnaturalización de la acción de protección.

18. Si bien el tercer elemento de la motivación ha tenido sentido en muy pocos casos que ha conocido últimamente la Corte, urge matizar ese precedente de alguna manera, esto para evitar una ordinarización de las garantías constitucionales. Entre otras medidas, el establecer otras formas de comprensión sobre el cumplimiento de la exigencia de analizar los derechos. De lo que se podría tratar es de determinar el *umbral* de motivación.

19. Cuando un caso, a primera vista (*prima facie*), se trata sobre una violación de derechos que no tiene vía ordinaria, como una discriminación por ejemplo, entonces el *umbral* de motivación debe ser alto y el juez o jueza debe razonar con mayor profundidad. En cambio, cuando el caso es, a primera vista, de aquellos que tienen vía ordinaria, como los casos patrimoniales (cobro de deuda o uso indebido de marca) o asuntos laborales (despidos, cálculo de indemnización), entonces el umbral de la motivación debe ser menor.

20. En el caso, según se afirma en la propia sentencia, se cumplen los dos primeros parámetros de la motivación y, en cuanto al tercer elemento, se reconoce que “[s]i bien el Art. 322 de la Constitución de la República, reconoce la propiedad intelectual de acuerdo con las condiciones la ley, ello no obsta para que la persona que se sienta perjudicada concurre ante las autoridades competentes y presente las acciones legales pertinentes por la falsificación o uso de su marca.”⁷ De acuerdo con mi criterio, esta sola cita refleja un umbral suficiente para considerar que se analizaron los derechos. Esta cita basta. Sin embargo, en la sentencia se transcribe un párrafo de la sentencia de segunda instancia que refleja no solo un umbral bajo sino uno más que suficiente para la consideración de la motivación.

21. La Corte ha establecido que, en ciertos casos y situaciones, las motivaciones pueden sobrentenderse y que, por economía motivadora, no se explica lo obvio.⁸ Considero que el reclamo de uso de marca de sábanas, edredones y lencería no exige mayor motivación para considerar que tiene una vía jurisdiccional distinta a la constitucional.

iv) Los efectos indeseables en casos mal admitidos y no adecuadamente resueltos

⁷ Corte Constitucional, Sentencia N. 1287-16-EP, párrafo 31.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia N. 2355-16-EP, párrafo 38.

22. El caso fue presentado a la justicia constitucional en el año 2015 y fue resuelto, con la negativa a la acción de protección en segunda instancia, en abril del año 2016. Han transcurrido cinco años desde la última resolución. Es posible pensar que la persona, como corresponde, acudió a las vías ordinarias para reclamar su derecho, tal como se sugirió en la sentencia la Corte Provincial.

23. Posiblemente (no se tiene conocimiento de los hechos ajenos a la sentencia) existan ya situaciones jurídicas consolidadas y, ojalá, a favor de quienes estaban amparadas por el derecho. La Corte irrumpe con esta sentencia a crear, innecesariamente, expectativas diferentes a las que debieron resolverse en justicia ordinaria. Se reabre un juicio y con éste la posibilidad de alterar situaciones jurídicas creadas.

24. Hay un efecto que me parece peor aún y que se produce sin que la Corte se proponga: refuerza la idea de que asuntos de mera legalidad y meramente patrimoniales puedan ser resueltos mediante acción de protección.

25. Los jueces y juezas requieren de lineamientos claros sobre la acción de protección. La Corte, aplicando precedentes de forma inadecuada y en casos constitucionalmente irrelevantes como el presente, no contribuye a esclarecer las diferencias entre justicia ordinaria y constitucional.

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA**
Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2021.06.01 14:43:05
-05'00'
Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 1287-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 07:39; 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. 1287-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 80-16-IN/21****Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 80-16-IN**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES
EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte desestima, por falta de argumento constitucional y por tratarse de un asunto de legalidad, la acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ordenanza que norma “la Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Riobamba al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba y Establece su Estructura y Funcionamiento”.

I. Antecedentes procesales

1. El 18 de febrero de 2015 se aprobó la “Ordenanza que norma la Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Riobamba al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba y Establece su Estructura y Funcionamiento” (“la Ordenanza”), emitida por el Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba (“GAD Riobamba”), que regula al Cuerpo de Bomberos Municipal de Riobamba (“Bomberos Riobamba”).
2. El 18 de noviembre de 2016, Roberto Gerardo Sánchez Pérez y Franklin Alberto Real Yeroi (“los accionantes”), por sus propios derechos, presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo contra la Ordenanza.
3. El 24 de enero de 2017, la Corte Constitucional admitió a trámite la causa.¹ En esta misma fecha se notificó a las partes con la acción.²
4. El 9 de julio de 2019 se sorteó la presente causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 29 de marzo de 2021 y solicitó al GAD Riobamba que envíe un informe sobre la vigencia de la Ordenanza y sus efectos jurídicos.
5. El 15 de abril de 2021, la Corte corrió traslado a los accionantes del escrito presentado por el GAD Riobamba. El 20 de abril de 2021, los accionantes respondieron al informe.

¹ El 8 de febrero de 2017, el caso recayó por sorteo a la jueza Pamela Martínez.

² A pesar de haber sido debidamente notificada la PGE no se pronunció en el presente caso.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad y ejercer control abstracto de constitucionalidad de actos normativos con efectos generales.³

III. Norma considerada inconstitucional y los argumentos

7. Los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad, por el fondo, de la Ordenanza y, en particular, de los artículos 11, 12, 13, 16, 18, la disposición general primera y la disposición transitoria primera.⁴

³ Constitución, artículo 436 (2); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 75, 76, 128 y 129.

⁴ **Art. 11.- El Directorio.-** El Directorio del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba, es el ente rector y máximo órgano colegiado superior de esta entidad...

Art. 12.- Integración.- El Directorio del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba, está conformado por: a) La o el Alcalde o su concejal o Concejala delegado, quien le presidirá; b) Dos Concejales o concejalas o sus suplentes, designados por el pleno del Consejo; c) La o el Director de Gestión de Planificación y Proyecto Municipal, d) La o el Director de Gestión de Ordenamiento Territorial del GAD Municipal de Riobamba, o su delegado; e) La o el Director de Gestión de Policía y Control Municipal; y; f) Una o un representante de la ciudadanía y su suplente designado por el consejo municipal de una terna presentada por la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana del Cantón Riobamba.

La o el Comandante General del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba, ejercerá las funciones de secretario o Secretaria del Directorio y actuará con voz informativa y sin voto.

Art 13.- Deberes y Atribuciones del Directorio. - Son deberes y atribuciones del Directorio las siguientes: a) Cumplir y hacer cumplir la Ley de Defensa Contra Incendios, sus reglamentos, la presente Ordenanza y demás Normas Jurídicas vigentes; b) Determinar las políticas, objetivos y metas que deben seguirse para el adecuado desenvolvimiento del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba; c) Conocer, discutir y aprobar el presupuesto del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba y ponerlo en conocimiento hasta el 30 de Octubre; d) Elegir de entre las y los miembros del Directorio en la primera sesión a la o el Vicepresidente del Directorio, quien actuara en ausencia del Alcalde o su Concejal o Concejala delegado; e) Nombrar al Comandante General del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba, de una terna propuesta por el Alcalde o alcaldesa, y removerlo; f) Nombrar a la o Director de Gestión Operativa del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del Cantón Riobamba, de una terna propuesta por la alcaldesa o alcalde, y sustituirlo; g) Nombrar a la o el Asesor Jurídico del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba, de una terna presentada por la o el alcalde de la Institución Edilicia, y sustituirlo; h) Solicitar informes periódicos al Comandante General del Cuerpo de Bomberos Municipal del cantón Riobamba; i) Aprobar la estructura orgánica por procesos del Cuerpo de Bomberos Municipal del cantón Riobamba y su respectivo reglamento; j) Aprobar manuales, instructivos, normas administrativas y técnicas que se requieran para su funcionamiento; k) Proponer Proyectos de Ordenanzas, sus reformas y someterlas a consideración del Concejo Municipal, en el ámbito de sus competencias; l) Aprobar el plan Operativo anual y el Plan Anual de Contrataciones del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba; m) Conocer y aprobar los informes financieros presentados; n) Conceder licencia a la o el Comandante General o declararle en comisión de servicios; por períodos superiores a 60 días; y, o) Las demás que establecen las leyes, reglamentos, la presente Ordenanza y resoluciones vigentes.

8. Los accionantes afirman que la Ordenanza vulnera “...la jerarquía de aplicación de las normas claramente determinado en el Art 425 de la Constitución, pues a esta ordenanza le dan el carácter de ley, pese a ser esta una facultad exclusiva de la Asamblea Nacional...”; argumentan se vulnera la jerarquía normativa al implementar Directorios en vez de compañías de Bomberos⁵, al modificar al cuerpo colegiado dentro del Cuerpo de Bomberos (Consejo de Administración en vez de Consejo de Administración y Disciplina), al cambiar la facultad del “primer jefe” o “Comandante” y trasladarla al Directorio, contrario a lo establecido en el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (en adelante “la Ley de Seguridad”).

9. Señalan que “no existe justificación constitucional para que el Gobierno Autónomo descentralizado del Cantón Riobamba, expida ordenanzas sin respetar la jerarquía constitucional, por cuanto, los actos normativos que se han expedido cantonalmente ya se encuentran legislados en la ley de Defensa contra incendios” (sic).⁶

Art. 16.- De la presidencia del Directorio.- La presidencia del Directorio Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba, ejercerá la alcaldesa o el alcalde del GAD Municipal de Riobamba, mientras dure su gestión para el que fue elegida o elegido.

En el Art. 18 únicamente la frase: “En ausencia del comandante General lo subrogará la o el Director de Gestión Administrativa Financiera del Cuerpo de Bomberos Municipal del cantón Riobamba o quien disponga el Alcalde.

LA DISPOSICIÓN GENERAL:

PRIMERA.- El Directorio del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba, mediante la correspondiente normativa determinara las atribuciones y deberes específicos que cada directivo, funcionario o unidad administrativa que deba cumplir en función de la presente ordenanza, leyes y reglamentos vigentes.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

PRIMERA.- Dentro del plazo de quince días contados a partir de la puesta en vigencia de la presente Ordenanza, el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba, conformará una Comisión de Transición, misma que elaborará un cronograma de actividades para la entrega recepción de bienes muebles e inmuebles, archivos físicos y digitales, vehículos, documentos, y otros que pertenecieron al cuerpo de Bomberos de Riobamba, en coordinación con el jefe del Cuerpo de Bomberos en funciones. Una vez designado, la o el Comandante General, los miembros del Directorio y del Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba, la Comisión de Transición procederán a realizar la entrega recepción de los bienes a las nuevas autoridades.

Este proceso durará un plazo máximo de sesenta días desde la conformación de la comisión de transición y a su culminación la Comisión de Transición presentará un informe sobre sus actuaciones al Consejo Municipal.

⁵ Según lo establece el artículo 6 de la Ley de Defensa Contra Incendios (“LDCI”).

⁶ Los accionantes hacen referencia a varios pronunciamientos vinculantes emitidos por el Procurador General del Estado (“PGE”): Pronunciamiento - Oficio No. 01563 y Pronunciamiento - Oficio No. 13569, donde concluye que la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Pronunciamiento - Oficio No. 07261, donde se concluye que el GAD del cantón Babahoyo debe conformar el consejo de Administración y Disciplina del cuerpo de bomberos de este cantón según la estructura prevista en la LDCI.

10. Los accionantes aluden que el puesto del Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos es de carrera y no de libre remoción.

11. Por otro lado, el GAD Riobamba señala que las normas de la Ordenanza se encuentran derogadas por la ley que regula la misma materia y por las sentencias de la Corte Constitucional (Sentencias: N.º 033-17-SIN-CC y N.º 012-18-SIN-CC).⁷ Argumenta también que, *“dada esta derogación tácita o en su defecto la aplicación de la norma especial o competente... el GAD Riobamba ha actuado conforme las mismas, a pesar de no haber reformado ni derogado de forma expresa la Ordenanza...”*. Afirma que, *“[a]ctualmente, el GADM Riobamba se halla trabajando en el proyecto de ordenanza reformativa que permita armonizarla con la normativa nacional vigente...”*.

IV. Análisis constitucional

12. En la demanda se ha argumentado que la Ordenanza es contraria a la Ley de Seguridad y que supuestamente contradice la jerarquía normativa establecida en la Constitución. Las contradicciones entre normas legales de distinta jerarquía si bien podrían generar una ruptura en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, no necesariamente son objeto del control abstracto de constitucionalidad a través de una acción pública de inconstitucionalidad.

13. La LOGJCC exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa⁸. Cuando una alegación contiene estos elementos, la Corte debe analizar el cargo invocado.

14. La Corte ha dicho que *“[a]l hacer control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe analizar posibles incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa.”*⁹ Cuando no se presentan argumentos *“...específicos de inconstitucionalidad del resto de disposiciones, esta Corte aplica del principio de presunción de constitucionalidad de la norma previsto en el artículo 76 numeral 2 de la*

⁷ Informe GAD Riobamba presentado el 6 de abril 2021: *“...al existir normas de jerarquía superior, tanto el Código Orgánico De Entidades De Seguridad Ciudadana y Orden Público; y las sentencias del máximo órgano de interpretación y control constitucional que son incompatibles con varias disposiciones normativas contenidas en la Ordenanza No. 002-2015 que norma la Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Riobamba al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba y Establece su Estructura y Funcionamiento, dichas normas de la ordenanza municipal se encontrarían derogadas”*.

⁸ LOGJCC, artículo 79 (5).

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 94-15-IN/21, párrafo 25.

LOGJCC,” que exige que sea el accionante quien presente los argumentos para desvanecer dicha presunción.¹⁰

15. Los accionantes tenían la obligación de argumentar y demostrar la inconstitucionalidad demandada. La mera invocación de una norma o principio constitucional no es suficiente para constitucionalizar un argumento que expone las tensiones entre una ordenanza y la ley.

16. Los accionantes cumplen con el primer elemento de la acción pública de constitucionalidad, ya que presentan las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. Sin embargo, no exponen argumentos específicos, claros y pertinentes sobre la incompatibilidad normativa que sustente la inconstitucionalidad¹¹ de los artículos 11, 12, 13, 16 y 18 la Disposición General de la Ordenanza y la Disposición Transitoria Primera. Por esta razón la Corte se abstiene de analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas.¹²

17. Adicionalmente, la contradicción de una ordenanza frente a otras disposiciones legales es un asunto de legalidad que tiene que resolverse mediante mecanismos de control de legalidad.¹³ Los argumentos del accionante (párrafos 8, 9 y 10) giran exclusivamente entorno a una presunta inconstitucionalidad provocada por supuestas contradicciones entre la Ordenanza y la ley.

18. Si una norma de menor jerarquía produce actos ilegales, los administrados siempre podrán acudir a la vía contenciosa administrativa para resolver el posible conflicto;¹⁴ y

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 16-09-IN/20, párrafo 51; sentencia No. 47-15-IN/21, párrafo 28: *En este orden de ideas, el artículo 79.5.b. de la LOGJCC, determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones donde los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.*

¹¹ LOGJCC, artículo 79 (5); y Corte Constitucional, sentencia 94-15-IN/21. párrafo 25: *“Al hacer control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe analizar si la norma infralegal impugnada vulnera directamente a la Constitución. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha vulneración.”*

¹² Sentencia No. 16-09-IN/20. Párr. 51.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia 026-12-SIN-CC: *“... es claro que el asunto sometido a análisis pretende que se establezca el alcance de la competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Milagro frente al Cuerpo de Bomberos. En consecuencia, dentro de este contexto, la discusión se plantea alrededor de la legalidad o ilegalidad de la ordenanza GADMM N.º 25-11 que constituyó la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos de Milagro “EP-CBM”, cuyo examen no es competencia de esta Corte Constitucional, sino de la justicia ordinaria, pues la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia -artículo 429 CRE.”*

En el presente caso es preciso observar que al momento de interponer la acción pública de inconstitucionalidad estaba vigente El artículo 404 del COOTAD, que impedía la interposición de una acción de anulación objetiva sobre la ordenanza. Sin embargo, esto no eximía a que el accionante presente argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa ya sea en el fondo o en la forma.

¹⁴ COGEP, artículo 326.

si produce violaciones a derechos reconocidos en la Constitución, podrán plantear garantías constitucionales.

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 demanda de acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo de la Ordenanza que norma la adscripción del cuerpo de bomberos de Riobamba al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS
HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.04
09:36:04 -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 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0080-16-IN

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 227-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 227-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia se descarta la existencia de una presunta vulneración al debido proceso en las garantías de ser juzgado por un juez competente y de la motivación en una sentencia de apelación emitida a propósito de una acción de protección.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 11 de junio de 2014, Violeta Valencia Pata presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Rioverde (“el Municipio”), en la que solicitó que se deje sin efecto la acción de personal N.º 004-DE-LA-UATH-2014, emitida el 28 de mayo de 2014, mediante la cual se la cesó en sus funciones como trabajadora social del Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia. En su demanda, alegó que habrían sido vulnerados sus derechos al trabajo y buen vivir, pues, a pesar de ser titular de un nombramiento provisional, se dio por terminada su relación laboral sin que la funcionaria hubiera cometido una falta administrativa, o que se hubiera declarado al ganador de un concurso de méritos y oposición para ocupar el puesto.
2. El 5 de septiembre de 2014, dentro del proceso judicial N.º 0830120140411, el Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas emitió sentencia, en la que se aceptó la demanda, se dejó sin efecto la resolución impugnada y se ordenó la restitución al cargo, además del pago de una reparación económica.
3. El Municipio presentó recurso de apelación. El 29 de diciembre de 2015, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas emitió sentencia de mayoría, en la que confirmó la sentencia apelada, por considerar que se habían vulnerado los derechos fundamentales de la accionante.
4. El 15 de enero de 2016, el municipio presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 10 de mayo de 2016, 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 30 de noviembre de 2020; en el auto de avoco, también se 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 y se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 8.1. Que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y su derecho a la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 75, 76.1 y 82 de la Constitución, porque habría resuelto una cuestión ajena a la competencia del órgano jurisdiccional, por cuanto lo impugnado fue un acto administrativo, lo que debió ser resuelto por la jurisdicción contenciosa administrativa, y porque la controversia involucraba asuntos de mera legalidad.
 - 8.2. Que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución, por cuanto no se enunciaron las normas en que se fundamentó la decisión judicial, ni explicó la pertinencia de la aplicación de aquellas a los hechos del caso.
 - 8.3. Que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la defensa, establecidos en los artículos 75 y 76.7 de la Constitución, por cuanto habría errado en el examen sobre la vulneración de derechos constitucionales, como se evidenciaría en el voto salvado, el que habría realizado un razonamiento “*lógico, coherente y jurídico*” sobre la acción de personal impugnada¹.

C. Informe de descargo

9. A pesar de haber sido solicitado (ver párr. 6 *supra*), no se presentó el correspondiente informe de descargo.

D. Alegaciones de Violeta Valencia Pata

¹ La entidad accionante, en esta parte, cita el voto salvado desde su considerando sexto.

10. Mediante escrito de 16 de junio de 2016, Violeta Valencia Pata, manifiesta que la presente acción extraordinaria de protección pretende dilatar la ejecución de la sentencia recurrida, por lo que solicita que se la deseche.
11. En escritos de 4 de septiembre de 2017 y 7 de diciembre de 2020, solicita que se tome en cuenta las sentencias emitidas dentro de los casos N.º 08151-2014-0922 y 0321-15-EP (sentencia N.º 230-17-SEP-CC), ya que se tratarían de casos análogos favorables a su pretensión.

II. Competencia

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

III. Planteamiento de los Problemas Jurídicos

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
14. Conforme al cargo sintetizado en el párr. 8.1 *supra*, la entidad accionante afirma que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica por cuanto habría resuelto una pretensión ajena a su competencia, en razón de que la actuación impugnada era un acto administrativo que debió ser impugnado en sede contenciosa administrativa y la materia demandada era de mera legalidad. Al respecto, se observa que, si bien la entidad accionante ha señalado como derechos vulnerados a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, esta Corte, en aplicación del principio *iura novit curia*, que habilita a los órganos jurisdiccionales a suplir las omisiones de derecho de las partes, analizará el cargo en virtud del derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez competente. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la defensa del municipio, en la garantía de ser juzgado por un juez competente, porque el tribunal habría sido incompetente para resolver una controversia en la que se impugnó un acto administrativo, y se lo hizo por asuntos de mera legalidad?
15. Respecto del cargo sintetizado en el párr. 8.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso del Municipio en la garantía de motivación porque no habría enunciado las normas en las que se basó la decisión ni habría explicado la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso?

16. En relación al cargo contenido en el párr. 8.3. *supra*, la entidad accionante asevera que la sentencia impugnada vulneró sus derechos fundamentales por errar en su análisis, en contraste con el razonamiento expuesto en el voto salvado. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo que cuestiona la corrección del análisis de la providencia impugnada?

IV. Resolución de los Problemas Jurídicos

E. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la defensa del municipio, en la garantía de ser juzgado por un juez competente, porque el tribunal habría sido incompetente para resolver una controversia en la que se impugnó un acto administrativo, y se lo hizo por asuntos de mera legalidad?

17. El derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por juez competente está establecido en el art. 76.7.k de la Constitución, que prescribe: “*Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto*”.
18. Para la resolución de este problema jurídico es pertinente distinguir las dos razones por las que se alega que la sentencia impugnada afectó la garantía de ser juzgado por un juez competente: en primer lugar, la relativa a que al impugnarse un acto administrativo la jurisdicción competente era la contenciosa administrativa; y, en segundo lugar, la de que los asuntos controvertidos habrían sido de mera legalidad.
19. Respecto de la primera razón esgrimida por la entidad accionante, la Corte considera que la competencia en una acción de protección no depende de la calidad del acto que se impugna. Así, en sentencias como la N° 307-10-EP/19, del 9 de julio de 2019, se ha señalado:

21. Respecto del argumento del accionante relacionado con la falta de competencia por tratarse de un acto administrativo, esta Corte considera que la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales como sucedió en el presente caso [...].²

20. En el presente caso, se observa que la accionante en su demanda de acción de protección alegó la vulneración de derechos al trabajo y buen vivir (ver párr. 1 *supra*), por lo que la primera razón de la entidad accionante no tiene asidero y, por lo tanto, se la descarta.
21. En relación a la segunda razón, esta Corte, en la sentencia N.° 1681-14-EP/20, afirmó lo siguiente:

² En el mismo sentido, sentencias N° 2152-11-EP/19 del 10 de septiembre de 2019, párr. 32, 739-13-EP/19, del 16 de octubre de 2019, párr. 28, y 603-14-EP del 30 de septiembre de 2020, párr. 21.

26. [...] *Para determinar si la pretensión de la accionante plantea o no una cuestión de mera legalidad, es preciso que el juez emita un juicio sobre si se violó o no un derecho fundamental. Un juicio tal responde a uno de los dos problemas jurídicos sustantivos y centrales de toda acción de protección: el de si se vulneró o no un derecho fundamental (el otro es el de cuál debe ser la reparación, en caso de vulneración) [...] 27. Por tanto, el discernimiento de si la pretensión plantea o no un asunto de mera legalidad (causal de improcedencia establecida en el art. 42.3 LOGJCC) jamás puede repercutir en la determinación de la competencia o incompetencia del juez constitucional para conocer y resolver una acción de protección; por el contrario, aquel discernimiento presupone que quien lo haga debe ser un juez competente. La cuestión de la “competencia”, entonces, es previa a la de la “mera legalidad” [...].*

22. Por lo señalado, no es posible establecer la incompetencia para tramitar una acción de protección en función de que la cuestión a resolver sería un asunto de mera legalidad, pues aquello es precisamente lo que debe dirimirse al momento de resolver la procedencia de la demanda, bajo el presupuesto de que quien lo hace es un juez competente. De allí que, esta alegación tampoco permite concluir una supuesta afectación a la garantía de ser juzgado por un juez competente.
23. Por lo dicho, se desestima el cargo y sus alegaciones, relativas a que la sentencia impugnada habría vulnerado el derecho a la defensa del municipio en la garantía de ser juzgado por un juez competente.

F. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso del municipio en la garantía de motivación porque no habría enunciado las normas en que se basó la decisión ni habría explicado la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso?

24. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el art. 76.7.1 de la Constitución que prescribe: *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.
25. La entidad accionante controvierte la sentencia impugnada porque, en su opinión, no habría enunciado las normas en que se fundamentó la decisión adoptada, ni habría explicado la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso.
26. Para determinar si esto es así, esta Corte observa que la sentencia impugnada, luego de hacer un recuento de los argumentos por los cuales la sentencia recurrida aceptó la acción de protección, planteó como problema jurídico el de si “[e]s deber de este tribunal establecer si en tal procedimiento [administrativo] se han vulnerado derechos constitucionales, a cuyo efecto, realizaremos el análisis que a continuación se detalla”. Y resolvió el problema jurídico de la siguiente forma:

OCTAVO.- RATIO DECIDENDI.- 8.1 La Constitución de la República reconoce a las personas, entre otros, los derechos que constan en sus artículos 3, 61, 66, números 2 y 4

aplicables al caso, 82, 326 y 331, como se transcribe a continuación [...]: Estos derechos, tienen cabal aplicación cuando el Art. 11 de la misma Ley Fundamental, determina sus principios de aplicación, entre ellos: [...] 7. "El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento". 8.2 Este último precepto constitucional, es esencial a efecto de hacer notar que el o los procedimiento (s) adoptado (s) por el Alcalde de Rioverde, titular señor Dubal Guisamano Pantoja y Vicealcalde Armando Peña Granda, afectan de modo severo la dignidad, el proyecto de vida y de realización personal de la accionante, señora Violeta Valencia Pata, primero al despojarla de facto de su trabajo, derecho reconocido en cambio por el artículo 33, que establece un estricto principio relativo precisamente a la dignidad humana y a la realización de la persona y luego al sustraer inconstitucionalmente un triunfo legítimo. En efecto el precepto en cuestión, dispone a la letra: "El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado". También debe mencionarse que el segundo inciso del Art. 229 de la Constitución, al reconocer los derechos de los servidores público, [sic] dispone que los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. De su lado, el artículo 326 de la Constitución, en su numeral 2, determina la naturaleza y esencia de los derechos relativos al trabajo: "Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles... Si comparamos la última parte de este principio con los señalados en los artículos 33 y 66, números 2 y 4, observamos que en efecto, la dignidad, la igualdad, el acceso al trabajo, y/o al empleo, van intrínsecamente unidos en el desenvolvimiento, desarrollo y realización de las personas, es decir, lo que se conoce como proyecto de vida [...] En el caso de nuestro estudio, es claro que la actividad de las autoridades del GAD municipal de Rioverde, en especial los señores Ab. Armando Peña Granda y la Ing. Adriana Santón Reyna, quienes firman la acción de personal, ha traído como efecto real, concreto y determinado, la extinción, cesación –o suspensión- del proyecto de vida del accionante relativa a su desarrollo laboral y profesional, al mantenimiento de su dignidad y al principio de su realización personal [...] Con todas las normas reproducidas y explicadas, resulta plenamente evidente que el procedimiento interno es de exclusiva y excluyente responsabilidad del o de los servidores públicos encargados del trámite administrativo. Por ello, si la Alcaldía incurrió en contravención, violación o desacato de la Ley, en los actos preparatorios del procedimiento administrativo de nominación, no puede imputarse el problema a la parte débil de la relación administrativa, es decir, en el caso sub júdice, a la trabajadora de rango jerárquico inferior. En virtud de lo expuesto, constatamos que el acto administrativo contraviene la disposición constante en el artículo 76 de la Constitución [...]"

27. En virtud del texto citado, esta Corte verifica que la sentencia impugnada sí enunció las normas jurídicas en que se basó la decisión (66, 76, 82, 326 y 331 de la Constitución) y sí explicó su aplicación a los hechos del caso, lo que desvirtúa la procedencia del cargo. Además, se verifica que el fallo declaró motivadamente la vulneración de derechos, lo que demuestra que sí abordó la cuestión de si se

vulneraron derechos constitucionales en el caso bajo juzgamiento, exigencia argumentativa establecida en la jurisprudencia de esta Corte³.

28. Por lo antes dicho, esta Corte descarta que se haya producido la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

G. Tercer problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo que cuestiona la corrección del análisis de la providencia impugnada?

29. En el caso, la vulneración alegada supuestamente se habría producido por la forma en que la sentencia impugnada habría resuelto el conflicto materia del proceso de origen.
30. En principio, conforme se establece en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, 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 el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen, es decir, revisar la resolución del conflicto materia del proceso de origen, lo que ha sido denominado por la jurisprudencia de esta Corte "examen de mérito".
31. El examen de mérito solo puede realizarse en los procesos de garantías jurisdiccionales, una vez que se ha constatado, entre otros requisitos, una vulneración de derechos fundamentales ocasionada por una acción u omisión judicial⁴, condición necesaria que, en este caso (pese a ser una acción de protección), no se ha cumplido, dada la respuesta negativa a los problemas jurídicos previos.
32. En consecuencia, se concluye que el cargo que cuestiona la corrección del análisis de la providencia impugnada no es apto para ser examinado en esta sentencia.

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:

³ En el caso de la motivación de las sentencias de acción de protección, se debe considerar la jurisprudencia establecida por esta Corte desde la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013 (página 18), según la cual, el juez solo puede determinar la procedencia de otras vías de impugnación si previamente estableció la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales. Este criterio ha sido ratificado reiteradamente por esta Corte en sentencias como la N.º 1285-13-EP/19, del 4 de septiembre de 2019 párr. 28, en la que se señaló que la motivación en garantías constitucionales incluye la siguiente obligación: *iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.*

⁴Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19, párr. 55.

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 227-16-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.07
10:00:30 -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 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0227-16-EP

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

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



Sentencia No. 334-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 334-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte desestima la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas en un auto que inadmitió un recurso de casación dictado dentro de un proceso contencioso tributario. Para el efecto, se verifica que el auto impugnado no se pronunció sobre el fondo del recurso.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 2 de marzo de 2015, la compañía SUREXPRESS S.A. presentó una demanda de impugnación en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), lo que dio origen al caso N.° 09501-2015-0026. En su demanda, la compañía solicitó se deje sin efecto la resolución N.° SENAE-DNJ-2015-0082, de 18 de febrero de 2015, que declaró sin lugar su recurso de revisión interpuesto en contra de la resolución N.° SENAE-DDEA-2012-0447-RE, mediante la cual se le sancionó con una multa de USD. 15.999,60 porque no habría declarado la cantidad correcta de mercancías importadas.
2. El 27 de noviembre de 2015, la Sala Única del Tribunal Distrital N.° 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil emitió sentencia, en la que se declaró sin lugar la demanda; no obstante, en aplicación del principio de favorabilidad, se reformó el valor de la multa, fijándolo en USD 7.999,80¹.
3. Tanto la compañía SUREXPRESS S.A. como el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador interpusieron recursos de casación. En la Corte Nacional de Justicia, el proceso fue signado con el N.° 17751-2016-0009. En auto de 19 de enero de 2016, la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió los recursos planteados.
4. El 17 de febrero de 2016, el SENAE presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de su recurso de casación.

¹ La multa se redujo al considerar la derogatoria del artículo 180 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones por el Código Orgánico Integral Penal. (hoja 133 del expediente del tribunal distrital).

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 27 de septiembre de 2016, admitió a trámite la demanda presentada.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 30 de noviembre de 2020, en la que también solicitó se presente 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 la decisión judicial impugnada y se disponga que un nuevo conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia realice el examen de 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 del cumplimiento de normas, previsto en el artículo 76.1 de la Constitución, porque inadmitió su recurso de casación pese a que habría cumplido con todos los requisitos formales que le eran exigibles y porque realizó un examen sobre el fondo de las alegaciones del recurso.
 - 8.2. Que el auto impugnado vulneró su derecho a la defensa, establecido en el art. 76.7.a de la Constitución, por la misma razón mencionada en el párrafo anterior.
 - 8.3. Que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo, previsto en el art. 76.7.m de la Constitución, porque no habría ratificado la decisión de calificación del recurso realizada por el tribunal distrital.
 - 8.4. Finalmente, afirma que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contemplado en el art. 76.7.l de la Constitución, porque inadmitió su recurso.

C. Informe de descargo

9. Mediante escrito ingresado a la Corte el 2 de diciembre de 2020, Fernando Cohn Zurita, en calidad de presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia informó a esta Corte lo siguiente:

Al respecto, cúmpleme informar que el referido auto, no se puede poner en conocimiento de la doctora Magaly Soledispa Toro, conjuerza nacional, quien emitió el auto de fecha

19 de enero de 2016, a las 14h15, por cuanto ha sido cesada de sus funciones por Resoluciones del Consejo de la Judicatura.

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. En relación a uno de los cargos expuestos en los párrafos 8.1 y 8.2 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y defensa partiendo de hechos y justificaciones comunes. Así, manifiesta que dichas garantías se habrían vulnerado por cuanto el auto impugnado inadmitió su recurso de casación porque realizó un examen sobre el fondo de sus alegaciones. Dado que la presunta vulneración se habría producido por inobservar una regla procesal, basta con examinar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes para verificar la procedencia o no de los cargos. Por esta razón, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del SENA, en la garantía del cumplimiento de normas, porque se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?
13. Los restantes cargos reseñados en el párr. 8 *supra* cuestionan directamente a la decisión adoptada en el auto impugnado, específicamente, al señalar que el recurso cumplía con todos los requisitos para ser admitido, por considerar que se debió ratificar la calificación del recurso que fue realizada por el tribunal distrital y al afirmar que se vulneró la garantía de la motivación por haber inadmitido el recurso. 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 el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia No 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales sólo puede realizarse en ciertas circunstancias excepcionales. 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, estos cargos no permiten formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

IV. Resolución del problema jurídico

D. ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del SENA, en la garantía del cumplimiento de normas, porque se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

14. La referida garantía está contemplada en el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución, de la siguiente forma:

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

15. Esta Corte, en su sentencia N° 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y afirmó:

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

16. La institución accionante alega que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas por cuanto su recurso de casación se habría inadmitido mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones.

17. Para determinar si dicha vulneración se produjo, la Corte considera:

- 17.1. El auto impugnado, en relación al recurso de casación presentado por el SENA y su alegación de infracción de los artículos 82, 83 y 76.7.m de la Constitución, así como del artículo 273 del Código de Procedimiento Civil que fue invocado por la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación, indicó:

[...] 5.3. La causal cuarta del art. 3 de la Ley de Casación, demanda la demostración de que en la sentencia o auto, el juez, la jueza o el tribunal resolvió aspectos que no fueron materia de la litis o dejó de resolver todos los puntos de la controversia [...] 5.4 La causal hace alusión a los vicios de incongruencia en la modalidad de extra petita, que se produce al extender el pronunciamiento a cuestiones no sometidas a resolución del tribunal; y, de citra petita, llamada también omisiva o ex silentio, que ocurre al omitir la decisión de un asunto cuya resolución formó parte de la contienda y no existir autorización legal que permita así hacerlo. No es otra la función tutelar

que cumple esta causal [...] 5.6 Haciendo abstracción de estas propuestas doctrinarias, correspondía al recurrente confrontar de manera específica lo pretendido por las partes procesales con lo resuelto, a fin de establecer el vicio; y, además, evidenciar que para el caso y en relación con la materia, el juez (pluripersonal) no estaba autorizado legalmente para pronunciarse conforme lo hizo, pues, no es suficiente señalar que lo resuelto no se subsume en lo pedido y lo controvertido. [...] 5.8 Al adolecer el escrito de los vicios señalados, el recurso de casación no presta mérito para su análisis de fondo [...].

18. De la cita realizada, se advierte que el auto impugnado inadmitió el recurso planteado por el SENA E por considerar que no cumplió con el requisito de fundamentación que le era exigible de acuerdo con la Ley de Casación, sin establecer si el cargo de casación era acertado o no. De allí que, el auto actuó dentro del marco de un examen de admisibilidad, sin extralimitarse.
19. En virtud de lo expuesto, la Corte encuentra que el auto impugnado no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas de la entidad accionante.

V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 334-16-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.07
09:59:59 -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 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 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0334-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 978-16-EP/21****Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 978-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte analiza si en la sentencia dictada el 28 de marzo de 2016 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso extraordinario de casación se vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Como resultado, la Corte desestima la acción extraordinaria de protección al no encontrar las vulneraciones alegadas.

I. Antecedentes procesales

1. El Econ. Gilberto Villón Soto y el señor Michael Utley Conroy, representantes legales de la Compañía Reybanpac, Rey Banano del Pacífico C.A. (en adelante Reybanpac) presentaron una demanda de impugnación en contra de la Resolución N°. 00220-DRLS-RA-2002. Dicho acto administrativo fue emitido el 2 de abril de 2002 por el director regional del Servicio de Rentas Internas de la Litoral Sur (en adelante, “el SRI”). En dicha resolución el SRI negó en su totalidad el reclamo de pago indebido presentado por Reybanpac el 10 de octubre de 2001.¹
2. El 13 de octubre de 2015, la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N° 2 con sede en Guayaquil declaró sin lugar la demanda.²

¹ SATJE, en el detalle de la causa N°. 09501-2002-4175 consta que la empresa presentó ante el SRI un reclamo de pago indebido por el impuesto a la renta del ejercicio fiscal del año 2000. El 10 de octubre de 2001, la compañía solicitó al SRI el reintegro de USD 126.661,52 pagado por concepto de anticipo de impuesto a la renta y retenciones en la fuente del impuesto a la renta, más los intereses de ley. La compañía solicitó la devolución de dichos valores como pago indebido por impuesto a la renta en atención a que en el ejercicio fiscal en mención la compañía obtuvo una pérdida de USD 157.541,28 y por tanto a criterio de la empresa no causó impuesto a la renta en el ejercicio fiscal 2000.

² Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N°. 2 con sede en Guayaquil Primera Sala, causa N°. 2002-4175, fj.145. En lo principal los jueces señalaron “...Una vez que la falta de diligencia del actor conllevó a que la administración no haya podido verificar la base imponible de ‘cero’ del impuesto a la renta, lo cual no fue desvirtuado en sede judicial, lo que impide tener certeza respecto a la existencia de una diferencia a favor del contribuyente sobre este rubro, en consecuencia no procedería que los Jueces resuelvan sobre su destino, por lo que se estará a lo resuelto por la administración”.

3. El 16 de octubre de 2015, Reybanpac solicitó aclaración de la sentencia. El 19 de octubre de 2015, la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N° 2 con sede en Guayaquil negó dicho pedido por considerarlo improcedente.
4. El 26 de octubre de 2015, Reybanpac interpuso recurso extraordinario de casación. El 30 de octubre de 2015, el Tribunal concedió el recurso y remitió el expediente a la Corte Nacional de Justicia.
5. El 27 de noviembre de 2015, el Dr. Juan Montero Chávez, conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia calificó como admisible el recurso extraordinario de casación.
6. El 28 de marzo de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia emitió mediante la cual, resolvió no casar sentencia recurrida. Por tanto, decidió no casar la sentencia y desechó el recurso interpuesto.
7. El 31 de marzo de 2016, Reybanpac solicitó aclaración y ampliación de la sentencia, este pedido fue negado por los jueces nacionales el 18 de abril de 2016.
8. El 13 de mayo de 2016, Reybanpac presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de marzo de 2016. El 14 de junio de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el número de caso **978-16-EP**. El juez sustanciador asignado de la época no realizó actuación procesal alguna dentro del caso.
9. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales juezas y jueces constitucionales.
10. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 21 de abril de 2021. En esta providencia se dispuso a las autoridades judiciales demandadas que remitan el informe de descargo correspondiente.
1. Siendo el estado de la causa se procede a emitir la correspondiente sentencia.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

13. La compañía accionante considera que la decisión impugnada vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación, así lo advierte: *“En la sentencia dentro del Recurso de Casación No. 17751-2015-0459, objeto de la presente Acción Extraordinaria de Protección, la Corte Nacional de Justicia, ratifica el criterio del juez de instancia, en cuanto la carga probatoria le corresponde a mi representada, concluyendo que al no haber presentado prueba en fase judicial, no han desvirtuada (sic) la presunción de legalidad de la resolución impugnada. Esta premisa fáctica por parte de la Corte Nacional de Justicia, no es la correcta, ya que como hemos dejado demostrado en líneas anteriores, según el art. 259, segundo inciso, el Código Tributario, la carga de la prueba se revierte en los casos de los actos administrativos impugnados, es decir, en el presente caso, al encontrarse la Resolución N°. 00220-DRLS-RA-2002 impugnada mediante nuestra acción de impugnación, le correspondía al propio Servicio de Rentas Internas, la prueba de los hechos y actos del contribuyente, de los que concluya la existencia de la obligación tributaria y su cuantía”*.³
14. Además, sobre la alegada falta de motivación de la sentencia, Reybanpac señala: *“Mi representada presentó en fase administrativa, todas las pruebas necesarias para acreditar los hechos alegados y de los cuales demandó la devolución por los valores de pago indebido”*.⁴ Reybanpac reclama que el SRI jamás presentó durante el juicio la documentación contenida en el expediente administrativo del reclamo de pago indebido, y los jueces tampoco habrían exigido dicha documentación. Para la compañía accionante el Tribunal emitió sentencia sin considerar toda la prueba aportada en la etapa administrativa.
15. Con relación a la presunta afectación al derecho a la seguridad jurídica, la compañía accionante alega: *“...La Corte Nacional de Justicia concuerda y ratifica el criterio del Tribunal a quo, respecto de que la carga de la prueba la tiene la parte actora según el art. 258 Cód. Tributario y por no existir prueba en fase jurisdiccional, no se logró desvirtuar la presunción de legitimidad de la resolución impugnada. Al respecto, debo destacar que ha omitido aplicar el art. 259 del Código Tributario, específicamente lo establecido en el segundo inciso de dicho artículo...”*.⁵
16. Adicionalmente, sobre la supuesta transgresión al derecho a la seguridad jurídica, la compañía accionante puntualiza: *“Este argumento utilizado por la Sala de la Corte Nacional de Justicia, omite recoger lo dispuesto en el art. 259 del Código Tributario, puesto que como ya fue aplicado, dicha resolución se encontraba impugnada, tal como lo prevé la norma citada. Ergo, el efecto de dicha disposición, es que la carga*

³ Corte Nacional de Justicia, Sala de Especializada de lo Contencioso Tributario, recurso N°. 459-2015, fj. 50 vta.

⁴ Ibídem.

⁵ Ibídem, fj. 48.

*de la prueba se traslada a la administración tributaria, lo cual no ocurrió en el presente caso y los operadores de justicia han omitido aplicar dicho mandato del legislador, lo cual claramente violenta mi derecho a la seguridad jurídica”.*⁶

b. Por los jueces accionados

17. En el informe de descargo los jueces nacionales señalaron que las doctoras Ana María Crespo Santos, Maritza Tatiana Pérez Valencia y el doctor José Luis Terán Suárez, quienes emitieron la sentencia impugnada, ya no forman parte de la Corte Nacional de Justicia. Además, señalaron que en la propia sentencia se incluyeron todos los argumentos fácticos y jurídicos para dictar la decisión.⁷

IV. Análisis del caso

18. De la revisión de la demanda se observa que Reybanpac presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de marzo de 2016, dictada dentro del recurso extraordinario de casación. La compañía solicita a la Corte declarar la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación y de la seguridad jurídica, y como medida de reparación dejar sin efecto la sentencia impugnada.
19. Los argumentos de la compañía accionante se refieren a la supuesta vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica. Por tanto, esta Corte analizará la presunta afectación a estos derechos por estar debidamente argumentados.

Sobre la motivación

20. La Constitución consagra a la motivación como una garantía del debido proceso.⁸ 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.⁹

⁶ Ibídem. f. 49 vta.

⁷ Conforme consta en el SACC, el oficio N°. 0063-2021-GDV-PSCT-CNJ de 29 abril de 2021.

⁸ Constitución de la República, artículo 76: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2004-13-EP, párrafos 35 y 36.

21. En el presente caso, Reybanpac considera que la sentencia impugnada no está motivada en atención a que los jueces nacionales ratificaron la sentencia del Tribunal. Para la compañía accionante, los jueces accionados no habían aplicado el artículo 259 del Código Tributario, norma que, a criterio de la compañía, ordena la reversión de la carga de la prueba y exige que el SRI presente en el juicio toda la prueba actuada durante la tramitación del reclamo administrativo de pago indebido, a fin de demostrar la validez y legitimidad del acto administrativo impugnado.
22. Esta Corte observa que en el acápite 5 de la sentencia impugnada, los jueces accionados atienden el recurso de casación de Reybanpac. La compañía en su recurso alegó únicamente la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, vigente a la época, que se refiere a la motivación de una sentencia.¹⁰
23. En respuesta a este cargo, las autoridades jurisdiccionales enunciaron todas las normas cuya infracción alegó la empresa accionante. Así, los jueces nacionales se refirieron al artículo 76.7.1 de la Constitución de la República; al artículo 276 del Código de Procedimiento Civil; al 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial que se refieren a la motivación de las sentencias; y, a los artículos 81 y 132 del Código Tributario que tratan sobre la forma y contenido de los actos administrativos y la invalidez de dichos actos.
24. Posteriormente, en el considerando 5.3.3. los jueces nacionales transcriben y analizan varios acápites de la sentencia impugnada y concluyen: *“De lo expuesto, esta Sala Especializada advierte que, el argumento que utiliza el Tribunal aquo para declarar sin lugar la demanda presentada por la compañía REYBANPAC REY BANANO DEL PACÍFICO C.A. es que la resolución impugnada en lo formal se encuentra motivada y que la parte actora en sede judicial, no presentó prueba alguna que permita desvanecer la presunción de legitimidad del acto administrativo impugnado, y para llegar a dicha conclusión el Tribunal Distrital ha enunciado la normativa pertinente en relación a las circunstancias fácticas, dando las razones suficientes por las cuales toma esa decisión; de ahí que, el argumento del casacionista de que la sentencia recurrida carece de motivación porque supuestamente el Tribunal a quo no ha valorado la documentación presentada en sede administrativa, no tiene sustento ni fundamento jurídico, pues era su obligación probar en sede judicial los asertos propuestos en la demanda y no lo hizo”*.¹¹
25. Los jueces nacionales reiteran que la sentencia materia del recurso extraordinario de casación contiene una justificación razonable del juicio de hecho y del juicio de derecho, es decir que se encuentra debidamente motivada. En consecuencia, consideran que no se configuró el vicio alegado por Reybanpac.

¹⁰ 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”.

¹¹ Corte Nacional de Justicia, Sala de Especializada de lo Contencioso Tributario, recurso N°. 459-2015, fs. 28 y 29.

26. Esta Corte evidencia que los jueces demandados analizaron la sentencia impugnada a la luz de la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación alegada por la compañía accionante. Y, expusieron todas las razones para considerar que dicha decisión sí se encuentra debidamente motivada y que por tanto no se configuró el vicio alegado.
27. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica que los jueces nacionales analizaron y respondieron la totalidad de las alegaciones expuestas por la compañía accionante en su recurso extraordinario de casación y concluyeron que no se configuró la causal alegada. Los jueces accionados enunciaron las normas relativas al recurso de casación y explicaron su pertinencia en el caso. En consecuencia, esta Corte Constitucional no advierte vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Acerca del derecho a la seguridad jurídica

28. La Constitución consagra a la seguridad jurídica como el derecho que otorga certeza a los justiciables.¹² Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹³
29. Reybanpac a lo largo de su demanda alega que los jueces nacionales no realizaron un correcto control de legalidad de la sentencia impugnada. A criterio de la compañía, las autoridades jurisdiccionales al no casar la sentencia impugnada omitieron aplicar el artículo 259 del Código Tributario y no ordenaron que se traslade la carga de la prueba a la administración tributaria.
30. Esta Corte de manera reiterada ha señalado que el recurso de casación debido a su carácter extraordinario, está revestido de condicionamientos que resultan sustanciales para su presentación, tramitación y resolución. Dichos condicionamientos o requisitos, previstos por la ley, son indispensables para que un recurso de casación prospere.¹⁴ La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia al resolver el recurso está limitada a pronunciarse exclusivamente acerca de los cargos elevados por el recurrente respecto de la decisión impugnada, estando impedida de revisar otras cuestiones o subsanar la inadecuada interposición del recurso con base en el *principio iura novit curia*. Al resolver este tipo de recursos el rol del órgano casacional es el de confrontar la decisión impugnada con los cargos formulados contra ella y en relación con la normativa legal citada y los recaudos procesales.¹⁵

¹² Constitución de la República, artículo 82: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1593-14-EP/20, párrafo 18.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 838-14-EP/19, párrafo 20.

¹⁵ *Ibidem*, párrafo 21.

31. La entidad accionante en su recurso de casación reclama la falta de motivación de la sentencia, por ello alega la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación por la infracción de los siguientes artículos: 76.7.1 de la Constitución de la República; 276 del Código de Procedimiento Civil; 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial que se refieren a la motivación de las sentencias; y, a los artículos 81 y 132 del Código Tributario que tratan sobre la forma y contenido de los actos administrativos y la invalidez de dichos actos.
32. Esta Corte verifica que en la sentencia impugnada, los jueces accionados a partir del considerando 5 analizaron si se configura o no la causal propuesta por Reybanpac. La Corte observa que en la sentencia impugnada los operadores de justicia realizaron un análisis acerca del fondo del recurso de casación, y concluyeron que no se configuró la causal quinta alegada por la compañía accionante, pues consideran que la sentencia de tribunal se encuentra debidamente motivada.
33. En el considerando 5.3.4. los jueces accionados precisan: “...No se puede por parte del casacionista, pretender que la Sala Especializada se convierta en una instancia adicional y que vuelva a valorar la prueba, dado que el sentido de la casación no es éste, razón por la cual se considera que el vicio alegado, de que la sentencia subida en grado no contiene los requisitos exigidos por la ley, incurriendo en falta de motivación de la sentencia, en la especie no se configura”.¹⁶
34. Por tanto, este organismo verifica que los jueces nacionales observaron la naturaleza extraordinaria del recurso de casación, atendieron la causal propuesta y realizaron un análisis acorde a la etapa de resolución del recurso de casación. Es decir que, los jueces accionados aplicaron las normas claras, previas y públicas contenidas en el artículo 3 causal quinta de la Ley de Casación. En consecuencia, la Corte concluye que los operadores de justicia actuaron otorgando certeza a las partes.
35. Esta Corte estima necesario puntualizar que la aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales es una tarea exclusiva de los jueces ordinarios. La compañía Reybanpac alega una supuesta falta de aplicación del artículo 259 del Código Tributario que trata sobre la reversión de la carga de la prueba, norma procesal cuya aplicación es competencia exclusiva de los jueces ordinarios. La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales.¹⁷ Por lo cual, esta Corte no se pronunciará sobre esta alegación. Finalmente, el resolver sobre la existencia o no de un pago indebido en materia

¹⁶ Corte Nacional de Justicia, Sala de Especializada de lo Contencioso Tributario, recurso N°. 459-2015, ff. 29.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2034-13-EP/19, párrafo 22.

tributaria se relaciona con mérito o fondo del caso, lo cual es potestad exclusiva de los jueces ordinarios, y excede el objeto de la acción extraordinaria de protección.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **978-16-EP**.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.07
09:59:29 -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 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 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0978-16-EP

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

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



Sentencia No. 1793-16-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 1793-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza si la sentencia dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia el 06 de julio de 2016, en la causa No. 17711-2014-0612, por la que se resolvió no casar la sentencia de 30 de abril de 2014 dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, vulneró derechos constitucionales. Una vez realizado el análisis correspondiente, esta Corte desestima la acción.

I. Antecedentes

1. La presente acción extraordinaria de protección deviene del proceso verbal sumario con la pretensión de pago de dinero, por consumos con tarjeta de crédito, N°. 17711-2014-0612, iniciado por el procurador judicial de Diners Club del Ecuador S.A. en contra de José Alberto Ortiz Bayas y María del Carmen Custodio, quienes debían a dicha empresa la suma de USD 19.498.41 por consumos realizados con tarjetas de crédito. En la demanda Diners Club del Ecuador S.A solicitó que en sentencia se condene a los demandados al pago de la cantidad vencida más los intereses de ley.

2. En sentencia de 26 de junio de 2013, el Juzgado Cuarto de lo Civil de Pichincha resolvió que: "... se acepta la demanda y consecuentemente, dispone que los demandados (...), paguen a la parte actora, Diners Club del Ecuador S.A., el capital adeudado de \$ 19.092,57, constantes del estado de cuenta cortado a 25 de junio de 2008 , más los intereses legales, establecidos por el Directorio del Banco Central del Ecuador, que serán liquidados pericialmente, de conformidad con la Ley, desde su vencimiento, hasta su total cancelación. Con costas...", esta sentencia fue notificada el mismo día.

3. El 01 de julio de 2013, los demandados interpusieron recurso de apelación de la sentencia de 26 de junio de 2013, mismo que fue resuelto en sentencia de 30 de abril de 2014, dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha indicando que: "... rechazándose el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, en estos términos se confirma la sentencia venida en grado. Aclarando que para liquidar el interés de mora generado, el perito designado deberá considerar solamente la cantidad referente al capital adeudado. Sin costas ni honorarios que regular en esta instancia.", esta decisión fue notificada el mismo día.

4. El 05 de mayo de 2014, los demandados presentaron solicitud de ampliación y aclaración de la sentencia de 30 de abril de 2014, que fue negada en auto de 04 de junio de 2014, dictado por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
5. El 11 de junio de 2014, los demandados interpusieron recurso de casación de la sentencia de fecha 30 de abril de 2014. Dicho recurso se admitió a trámite con auto de 26 de noviembre de 2015, dictado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
6. En sentencia de 06 de julio de 2016, dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia se resolvió no casar la sentencia de 30 de abril de 2014, dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
7. El 11 de julio de 2016, los demandados presentaron solicitud de ampliación y aclaración de la sentencia de fecha 06 de julio de 2016, que fue negada en auto de 20 de julio de 2016, dictado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia de Pichincha.
8. El 8 de marzo de 2016, José Alberto Ortiz Bayas y María del Carmen Custodio (en adelante los “accionantes”), presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 06 de julio de 2016 dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, así como del auto de 20 de julio de 2016 por medio del cual la Sala rechazó los recursos de aclaración y ampliación interpuestos en contra de la mencionada decisión.
9. Con auto de 30 de enero de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada¹, que se signó con el No. 1793-16-EP.
10. El 05 de febrero de 2019, los actuales jueces de la Corte Constitucional, se posesionaron en sus cargos; y, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo de rigor, siendo asignado el caso No. 1793-16-EP a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien mediante auto de 09 de febrero de 2021, avocó conocimiento de la causa, dispuso su notificación a los involucrados y requirió a los jueces actuantes que remitan su informe fundamentado.
11. El 11 de febrero de 2021 el Dr. Carlos Pazos Medina, presidente de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, remitió su informe de descargo.

¹ Es pertinente indicar que, la Sala de Admisión no emitió pronunciamiento alguno sobre el pedido de los accionantes de que se disponga como medida cautelar, la suspensión de los efectos jurídicos de la decisión impugnada hasta que se resuelva la causa. Al respecto, es preciso indicar que de conformidad con lo previsto en el artículo 27, inciso tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional tampoco procedía lo solicitado.

II. Consideraciones Previas

2.1 Competencia

12. En los artículos 94 y 437 de la Constitución; artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

2.2 Fundamentos de la acción y pretensión

13. Los accionantes señalan que se vulneraron los derechos constitucionales de los consumidores, así como los derechos a la igualdad, tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 52, 66 numeral 2, 75, 76 numeral 7, literal 1); y, 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

14. En forma general los accionantes manifiestan que el caso es relevante porque:

(...) la presente acción tiene por objeto corregir la inobservancia de una línea jurisprudencial de la Corte Constitucional. La Línea Jurisprudencial inobservada contenida en las Sentencias No. 031-14-SEP-CC, 167-14-SEP-CC, 114-115-SEP-CC, 234-15-SEP-CC, 069-16-SEP-CC determina que, una vez superada la Fase Admisibilidad del recurso de casación, la Sala debe resolver el fondo de la controversia en la Fase de Resolución, y para ello, los Jueces de la Corte Nacional de Justicia deben efectuar una contrastación entre cada uno de los argumentos que sustentan el recurso con la sentencia a ser analizada. Una omisión a este deber vulneró nuestros derechos a la seguridad jurídica, debido proceso y tutela judicial efectiva.

15. En lo que refiere al derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica, afirman que: *En casos análogos, la Sala de lo Civil y Mercantil, ha aplicado de manera uniforme el derecho sobre el mismo aspecto controvertido, pero en el presente caso, se ha apartado de sus propios criterios, sin justificar una razón poderosa debidamente fundamentada (...) El razonamiento constante en la sentencia impugnada (...) permite que consumidores puedan renunciar (...), al acordar contractualmente que documentos elaborados unilateralmente por el proveedor, puedan ser utilizados en su contra en juicio. (...) los consumidores quienes están obligados a pagar lo que el proveedor dice y no lo que prueba en juicio, siendo un acuerdo ineficaz contrario al orden público, conforme lo ha señalado la propia Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia en casos análogos.*

16. En cuanto al debido proceso en la garantía de motivación, indican que: *(...) existe un Auto de Admisibilidad que obligaba a la Sala de Casación a resolver el fondo del recurso, analizando todos y cada uno de los cargos y argumentos deducidos por los recurrentes. Sin embargo, según consta de la primera página de la sentencia impugnada, a fojas 198, la Sala excluyó del ámbito de análisis desde un inicio dos (2) cargos de casación en lo que respecta a la causal tercera (...) Arbitrariamente, al momento de delimitar el objeto y ámbito de análisis del recurso, la Sala de Casación únicamente incluyó el cargo relacionado a la 'Falta de aplicación del artículo 194.4 del Código de Procedimiento Civil', pero excluyó por completo, con violación de nuestros derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica, los cargos*

de (ii) errónea interpretación del cuarto inciso del Art. 80 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y (ii) falta de aplicación del Art. 18 de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos.

17. Seguidamente indican que:

Nuestro recurso de casación bajo la causal tercera se sustentó en los siguientes tres (3) cargos y argumentos, todos los cuales debieron ser analizados:

(I) Falta de aplicación del Art 194 numeral 4 del Código de Procedimiento Civil

(II) Errónea interpretación del cuarto Inciso del Art 80 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero

(III) Falta de aplicación del Art. 18 de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos, Libro I-A. Capítulo V-Constitución, Funcionamiento y las Operaciones de las Compañías Emisoras o Administradoras de Tarjetas de Crédito, Sección III de los Contratos y Formatos, Libro I.

18. En razón de lo antes expuesto, los accionantes solicitan que se declare que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales alegados, y consecuentemente se disponga la reparación integral, dejando sin efecto la sentencia impugnada.

2.3 Posición de la Autoridad Judicial Accionada

19. El 11 de febrero de 2021 el Dr. Carlos Pazos Medina, presidente de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, remitió su informe de descargo e informó que la sentencia impugnada fue pronunciada por los doctores, María Merchán Larrea (Ponente), Beatriz Suarez Armijos y Eduardo Bermúdez Coronel, quienes actualmente ya no integran la Sala de lo Civil y Mercantil. Por tanto, solicitó se tenga como suficiente informe motivado, el contenido de la sentencia, con los argumentos y fundamentos esgrimidos en ella.

III. Análisis

20. Previo a realizar el análisis de los derechos constitucionales alegados por los accionantes, es pertinente reiterar que de conformidad al artículo 94 de la Constitución y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución; en tal virtud, el control que realiza este Organismo se restringe a la vulneración de derechos constitucionales en la emisión de la decisión judicial impugnada y a las vulneraciones ocurridas en la tramitación del proceso, por lo que está limitada de pronunciarse sobre el mérito del proceso original, toda vez que esta

labor se encuentra reservada a la justicia ordinaria². 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.

21. Este Organismo observa que los accionantes alegan la vulneración de los derechos de los consumidores, derecho a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 52, 66 numeral 2, 75, 76 numeral 7 literal 1) y 82 de la Constitución de la República del Ecuador. No obstante, pese a que la Corte ha realizado un esfuerzo razonable³, tan solo se han encontrado argumentos claros en cuanto a los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica. Pues, los argumentos de los accionantes en cuanto a los derechos del consumidor aluden a los cargos del proceso originario. En cuanto al derecho a la igualdad se centran en los mismos argumentos que el derecho a la seguridad jurídica. Finalmente, sus alegaciones acerca de la tutela judicial efectiva se basan en los mismos fundamentos de falta de motivación. Por tanto, por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis, esta Corte direccionará su análisis a la garantía de motivación⁴, y el derecho a la seguridad jurídica de acuerdo a la presunta inobservancia de precedentes jurisprudenciales alegada por los accionantes.

22. Adicionalmente, los accionantes tan solo han presentado argumentos en contra de la sentencia de 06 de julio de 2016 dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia; mas no del auto que niega su ampliación y aclaración. En este sentido, a continuación, la Corte Constitucional procederá a analizar si la sentencia de 06 de julio de 2016 vulneró los derechos contenidos en el artículo 76 numeral 7 literal 1) y 82 de la CRE.

3.1. Sobre la presunta afectación al derecho contenido en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE

23. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal 1) 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, no que corresponde 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 hecho⁵.

² Corte Constitucional, Sentencia 176-14-EP/19.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 122.

⁵ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 28-29.

24. En el presente asunto, los accionantes consideran que la sentencia impugnada es inmotivada, ya que habría omitido pronunciarse sobre “... ii) *errónea interpretación del cuarto inciso del Art. 80 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero* y (ii) *falta de aplicación del Art. 18 de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos...*”

25. Al respecto se observa que la sentencia bajo análisis consta de cuatro acápites. El acápite cuarto de la misma se denomina “Análisis motivado de los fundamentos del recurso”, y en su sección 4.2 se indica lo siguiente:

(...) a más de las normas legales, constituye Ley para las partes, el contrato legalmente celebrado, con respecto al cual, los demandados si bien lo impugnaron de manera general, al ser uno de los documentos acompañados a la demanda, no señalaron las causas, ni alegaron no mantener la relación comercial que aparece de él, tanto que luego de negar inicialmente los fundamentos de hecho y derecho de la demanda, se excepcionan con incompetencia del juzgador por la existencia de cláusula arbitral, plus petición y prescripción. Entonces, probada la relación contractual entre la emisora de las tarjetas de crédito y los demandados, la valoración probatoria de la prueba en conjunto en la forma en la que la plantea el tribunal de instancia, de conformidad con el inciso 4to. del artículo 80 de la Ley Orgánica de Instituciones del Sistema Financiero, que regulaba de forma específica la validez de las copias certificadas y de las reproducciones de archivos contables expedidos por un funcionario autorizado de tal institución, esto en relación con el artículo 18 de la Resolución No. SB-JB-96-0083. R.O. No. 9 de 22 de agosto de 1996, que dispone que la institución autorizada deberá entregar mensualmente al tarjetahabiente, en forma física, el estado de cuenta de su tarjeta de crédito, cuyos requisitos se detallan en la norma, sin que con respecto a esta prueba corresponda la aplicación del artículo 194 del Código de Procedimiento Civil; y, no encontrándose en la valoración efectuada por el Tribunal de instancia vulneración de esta norma, ni errónea Interpretación del inciso cuarto del artículo 80 de la Ley Orgánica de Instituciones del Sistema Financiero, este Tribunal de Casación, sin revisar la prueba actuada, por no corresponderle, al no prosperar el recurso, desecha el cargo.

26. Como resultado, este Organismo considera que los parámetros mínimos de motivación han sido acatados, toda vez que la Sala en sentencia enuncia las disposiciones que estimó aplicables, y realiza una explicación en la que relaciona las normas con los cargos alegados en la interposición del recurso, determinando que no se verifican los vicios alegados en cuanto a la causal tercera de la Ley de Casación⁶, por lo que, no se evidencia una vulneración al artículo 76 numeral 7 literal I) de la CRE, pues la autoridad judicial se ha pronunciado sobre todas las alegaciones del recurrente que se acusaban por la causal tercera, y no solo por el artículo 194 numeral 4 del Código de Procedimiento Civil como alegan los accionantes; sin que corresponda a esta Corte pronunciarse sobre lo acertado o errado del fallo⁷.

⁶ Ley de Casación, art 3 causal tercera, que establece lo siguiente: “*Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto.*”

⁷ Corte Constitucional, Sentencia 274-13-EP/19, párr. 47

3.2. Sobre la presunta afectación al derecho contenido en el artículo 82 de la CRE

27. Sobre este derecho, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda a su vez certeza, de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad; por lo que, la Corte debe verificar que el juez ha actuado en el ámbito de su competencia constitucional y ha observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales⁸. El accionante para fundamentar la supuesta vulneración de este derecho, sostiene, en lo principal, que *“En casos análogos, la Sala de lo Civil y Mercantil, ha aplicado de manera uniforme el derecho sobre el mismo aspecto controvertido pero en el presente caso, se ha apartado de sus propios criterios, sin justificar una razón poderosa debidamente fundamentada.”*

28. Ahora bien, sobre los argumentos vertidos en cuanto a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, es pertinente indicar que la labor de los juzgadores al efectuar el análisis de los fundamentos de un recurso de casación, es realizarlo sobre la base del cumplimiento de los requisitos que la ley determina; de ahí que, están facultados a resolver de forma distinta en su decisión, pues si verifican el cumplimiento de los requisitos legales en un caso, no implica que estén atados a tomar las mismas decisiones en otros casos que los accionantes consideren similares, sin necesariamente serlo, ya que el análisis corresponde a cada caso en concreto⁹. Es así que, el control que realiza este Organismo se restringe a la presunta vulneración de derechos constitucionales en la sentencia del recurso de casación de este proceso, por lo que está limitado al análisis de esta decisión y no a causas que - a criterio del accionante - son análogas¹⁰.

29. En este contexto, es función de los juzgadores examinar si se verifica o no la causal alegada por los accionantes; de tal forma que, en caso de que realizado el análisis respectivo, los juzgadores concluyan que no se verifica la causal alegada, están facultados para decidir no casar la sentencia. Por tanto, en el presente caso, los juzgadores de la Sala adecuaron sus actuaciones a lo establecido en el ordenamiento jurídico, al realizar el análisis de la fundamentación del recurso en aplicación de las normas previas, claras y públicas que estimó adecuadas al caso, por lo que no se evidencia la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

30. Finalmente, la Corte Constitucional estableció que los precedentes horizontales de la Corte Nacional de Justicia solo adquieren carácter hetero-vinculante, esto es, la calidad de obligatorios para otros jueces del mismo tribunal en el futuro, si se satisfacen

⁸ Corte Constitucional, Sentencia 989-11-EP/19, párrafo 21.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 798-16-EP/ 21, párrafo 39.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 335-15-EP/20, párrafo 28.

las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución y además de las disposiciones legales pertinentes¹¹, lo cual tampoco se ha justificado en el presente caso.

IV. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 1793-16-EP**.
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: 2021.06.04
09:40:33 -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, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 1035-12-EP/20: “Los precedentes pueden ser, o bien, verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia, o bien, horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia (...) En el caso de los precedentes horizontales de la Corte Nacional, su carácter hetero-vinculante depende de que se satisfagan las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución y las disposiciones legales relacionadas; en caso contrario, se aplica lo mismo que para los precedentes de los tribunales de las salas de las cortes provinciales”.

CASO Nro. 1793-16-EP

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

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



Sentencia No. 2142-16-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 02 de junio de 2021

CASO No. 2142-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente acción extraordinaria de protección la Corte analiza si la sentencia emitida por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia de fecha, 26 de julio de 2016 vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76 numeral 7 literal I), y a la seguridad jurídica (Art. 82 de la Constitución de la República), concluyendo que los mismos no fueron vulnerados.

I. Antecedentes Procesales

1. El 06 de febrero de 2002, el señor José Luis Patricio Zambrano Luna (en adelante “el actor”) inició el juicio signado con el No. 17357-2002-0054 por el pago de despido intempestivo y la jubilación patronal en contra del: Presidente Ejecutivo de TRANSELECTRIC S.A., del Ministerio de Energía y Minas, el subsecretario de Electrificación y responsable de la Unidad de Liquidación del ex INECEL, en contra del Fondo de Solidaridad representado por el Gerente General señor Luis Burbano Dávila (en adelante “los demandados”) y en contra del Procurador General del Estado (en adelante “la PGE”); aduciendo que ingresó al extinto INECEL, amparado por el Código de Trabajo y los diferentes Contratos Colectivos de Trabajo que normaron las relaciones laborales desde el 5 de junio de 1978 hasta el 31 de marzo de 1999, sin que le haya incluido en la empresa de Transmisión Eléctrica TRANSELECTRIC S.A., la cual continuó con el negocio de INECEL. El actor afirmó que se incumplió con la obligación establecida en el numeral 2 del Acta Transaccional suscrita el 14 de agosto de 1998¹ y el Acta de Compromiso del 19 de marzo de 1999², que garantizaban la estabilidad y

¹ El actor aduce que el 14 de agosto de 1998, INECEL y el Comité de Empresa Nacional Único de los Trabajadores del Instituto Ecuatoriano de Electrificación -CETI-, ante el Director Nacional de Mediación Laboral del Ministerio de Trabajo, suscribieron un Acta Transaccional, que puso término al conflicto colectivo suscitado entre las partes.

² El actor alega que el 19 de marzo de 1999, los doctores Vladimiro Álvarez Grau y Ángel Polibio Chávez, Ministros de Gobierno y de trabajo, respectivamente, el Ingeniero Raúl Maldonado Rúales, Liquidador de INECEL EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN; el Ing. Teodoro Abdo, Presidente Ejecutivo del Fondo de Solidaridad; y, los miembros del Comité Ejecutivo del Comité de Empresa Nacional Único de los Trabajadores del Instituto Ecuatoriano de Electrificación firmaron un Acta de Compromiso, ante la señora Directora General del Trabajo, estableciendo por un lado la forma de pago de los 8.5 sueldos

continuidad laboral de los trabajadores de INECEL hasta el 31 de marzo de 1999, produciéndose el despido intempestivo; y, alegando que el Liquidador de INECEL estableció como condición para cobrar el rubro indicado que se proceda a una terminación voluntaria de las relaciones laborales, suscribiendo el acta de finiquito con fecha 31 de marzo de 1999.³

2. En sentencia emitida y notificada el 31 de marzo de 2015, el Juez Séptimo de Trabajo de Pichincha desechó la demanda por improcedente, sobre el derecho a obtener jubilación patronal **el juez indicó que el actor** no ha demostrado haber laborado por veinte y cinco años o más de forma continua e ininterrumpida, desempeñando sus labores por el tiempo de 20 años 9 meses y 26 días y estableció que: *“no siendo posible la aplicación de la disposición legal contenida en el artículo 216 codificación actual, del Código Laboral. Tampoco se ha demostrado que su salida se haya producido por despido intempestivo, puesto que existe un acta de finiquito suscrita por acuerdo de las partes, por tanto no procede el pedido de jubilación patronal. El actor no ha demostrado además que su retiro voluntario haya sido forzado o que no se hayan respetado las formalidades para el término de la relación laboral entre las partes”*. (énfasis agregado)

3. El 06 de abril del 2015, la parte actora interpuso recurso de apelación el cual fue concedido el 08 de abril del 2015. En auto de 22 de abril del 2015, se adhirió la parte demandada al recurso de apelación el cual se negó por extemporáneo.

4. En sentencia emitida y notificada el 05 de octubre de 2015, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, desestimó el recurso de apelación interpuesto por el actor y confirmó la sentencia venida en grado.⁴ El 08 de octubre de

básicos por cada año de servicio en INECEL; y por otro, la incorporación de los trabajadores de INECEL a las siete empresas de generación y transmisión constituidas al tenor de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, todo esto en sujeción a las normas contractuales vigentes en el Instituto.

³ En el expediente a fojas 46 consta: *“INECEL Liquidación de Haberes e Indemnización Fecha: MAR 29/1999 Número:990905 Cédula y nombre: 13003330162 Zambrano Luna José Patricio ... Ingresos (entre otros) 3,5 S.B. X C/AÑO TRAB JUN/05/1978-MAR/31/1999 120.978.291 5 S.B.X C/AÑO TRAB JUN/05/1978-MAR/31/1999 172.768.987 Totales Ingresos 304.629.303 Descuentos 183.691.012 Valor a recibir 3,5 S.B. X C/AÑO TRAB: 120.938.291”* Este valor en sucres con la cotización del dólar en el mes de marzo del año 1.999 (1 dólar= 10828 sucres) corresponde a USD \$ 11.169,03; y, con la indexación legal desde el 13 de marzo de 2000 (1 dólar= 25.000 sucres) equivale a USD \$ 4.837,53.

⁴ *“El trabajador recibe según el anexo, el rubro total de \$153.139.535 con el cual se da por satisfecho en todos y cada uno de los derechos que por ley le corresponde. [...] De otra parte en autos, de la revisión del proceso, no aparece prueba identificada que colija engaño o coacción para inducir bajo presión a la suscripción del documento de finiquito. 4.2.2.- Sin embargo, aún verificada la legalidad del acta finiquito, al ser impugnada la pertinencia de la Jubilación patronal mejorada, cabe analizar si se evidenció la renuncia de este derecho, es decir la procedencia de la jubilación patronal a cargo de INECEL, de acuerdo con lo estipulado en la cláusula 97 del Cuarto Contrato Colectivo de Trabajo y lo correspondiente a la jubilación prevista en el Art. 219 (actual 216) del Código del Trabajo. El actor en su demanda refiere que la prestación de servicios en INECEL fue desde el 05 de junio de 1978 al 31 de marzo de 1999; esto es, exactamente por 20 años, 9 meses; por lo que cumplió con el tiempo establecido tanto en la cláusula contractual 97 como en la disposición legal antes señalada, para tener derecho a la jubilación patronal, esto es veinte años en el primer caso y veinticinco años en el segundo caso; este derecho se encuentra satisfecho en la liquidación de haberes e indemnización pormenorizada de 31 de*

2015, el actor interpuso recurso de aclaración de la sentencia antes mencionada, la cual fue negada mediante auto de fecha 21 de octubre del 2015.

5. El 28 de octubre de 2015, el actor interpuso recurso de casación de la sentencia suscrita por los Jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. En auto emitido y notificado el 22 de febrero de 2016, María Teresa Delgado Viteri, Conjueza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, inadmitió el recurso de casación interpuesto por el actor.⁵

6. El 26 de febrero del 2016, el actor solicitó la revocatoria del auto de inadmisión de fecha antes mencionado; habiéndose el 30 de marzo del 2016, revocado el auto de inadmisión, y admitido el recurso de casación, constando *“en aplicación del principio de no discriminación, se revoca el Auto de Inadmisibilidad del 22 de febrero del 2016, las 10h16, admitiéndose en consecuencia el Recurso de Casación propuesto por el accionante. Córrase traslado a la contraparte para que fundamente el recurso de acuerdo al Art. 13 de la Ley de Casación”*.⁶

7. En sentencia emitida y notificada el 26 de julio de 2016, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, casó la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 05 de octubre de 2015, en la que consta *“[...] aceptando parcialmente la demanda ordena que el Estado Ecuatoriano en la persona de su representante Procurador General del Estado, a través del Ministro de Electricidad y Energía Renovable, en virtud de la Subsecretaría de Electrificación es una dependencia directa del indicado Ministerio, pague al actor, la cantidad de USD \$9,021.37 valor al que ascienden las pensiones jubilares vencidas a junio de 2016. La pensión mensual vitalicia queda fijada en la cantidad de USD \$30 más las pensiones adicionales establecidas en la Ley. En la etapa de ejecución el juez de origen deberá calcular los intereses a los que se refiere el artículo 614 del Código del Trabajo”*.

marzo de 1999 suscrita por el propio trabajador y accionante, que corresponde al pago de los 3.5 y 5 sueldos básicos por cada año de trabajo, cumpliéndose de esta manera la forma de pago acordada en el acta de finiquito (fs. 329 y 330). El cálculo efectuado nos permite concluir que se cumplió mediante transacción el acuerdo de las partes, no existió vulneración de derechos en la fijación de la jubilación patronal mejorada ya que este concepto por las cantidades de \$120.938,291, y \$172.768,987 sucres constan en la liquidación, con las respectivas deducciones por anticipo, valor recibido que engloba el mínimo que establecía el artículo 219 del Código de Trabajo”.

⁵ “El escrito contentivo del recurso carece de los argumentos relacionados a las pretensiones que fundamenten las acusaciones alegadas por la parte recurrente. Consecuentemente la parte casacionista no cumple con los requisitos formales exigidos por la Ley para que el recurso prospere, es decir no existe formalización del recurso presentado [...] De acuerdo a lo analizado, la parte recurrente no ha cumplido con los requisitos formales determinados en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación, por lo tanto, se rechaza el recurso de casación propuesto, al tenor del artículo 8 *ibidem*”.

⁶ En el pedido de revocatoria del auto de inadmisión del recurso de casación el recurrente, en el acápite No. 7 manifestó: “El Auto de 22 de febrero de 2016, a las 10h16, contradice los Autos de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dictados en los siguientes juicios laborales que siguen mis ex compañeros de INECEL en contra del Ministerio de Energía y Minas, el Procurador General del Estado y otros”; constando en el auto que atiende este pedido “atento al criterio de la Corte Constitucional, en la sentencia mencionada (No. 040-14-SEP-CC, Caso No. 1127-13-EP), respecto a la existencia de estándares fácticos, se considera que existe similitud fáctica entre éstos y el recurso presentado por la parte actora”.

8. El 29 de julio del 2016, los demandados interpusieron recurso de aclaración de la sentencia antes mencionada y en auto emitido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia de fecha 12 de septiembre del 2016, negó la solicitud por improcedente.

9. El 10 de octubre de 2016, el Coordinador General Jurídico (encargado) del Ministerio de electricidad y Energía Renovable, en calidad de delegado del Ministro de Electricidad y Energía Renovable, doctor Esteban Albornoz Vintimilla, (en adelante, “el accionante”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida y notificada el 26 de julio de 2016, por los Jueces Nacionales Doctores Paulina Aguirre Suárez, Merk Benavides Benalcázar y Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia, de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

10. En auto de 24 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2142-16-EP. En el sorteo realizado el 08 de febrero de 2017, en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, el conocimiento de la causa le correspondió a la ex Jueza Constitucional Marien Segura Reascos.

11. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces constitucionales. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación del proceso le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento y solicitó a los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia un informe motivado en la presente causa mediante providencia de fecha 03 de mayo de 2021.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; y 58 y 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

III. Decisión judicial impugnada

13. El accionante alega que se originó la vulneración a sus derechos en la sentencia emitida por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, el 26 de julio de 2016, en la que consta:

“La causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, procede por: ‘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’. Corresponde a los errores que en Doctrina se conocen como “in judicando”, es decir, de juzgamiento, cuando ha existido en el fallo

la violación directa de la norma sustantiva o de precedentes jurisprudenciales obligatorios [...] 4.2.1.- En lo que respecta a la causal primera de casación, el recurrente articula su acusación sobre la base de que se han vulnerado las normas de los artículos 35 de la Constitución Política del Estado y de los artículos 11 y 326 numerales 2 y 6 de la actual Constitución de la República, a más del artículo 4 del Código del Trabajo, en cuanto a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, que se habría producido porque la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha consideró legítima el Acta de Finiquito de 31 de marzo de 1999 suscrita entre el trabajador José Luis Patricio Zambrano Luna y el representante legal de INECEL en liquidación, pese a que dicha Acta fue impugnada conforme lo dispuesto en el artículo 595 del Código del Trabajo, pues en ella se desconoce su derecho a percibir la indemnización contemplada en el artículo 17 del Cuarto Contrato Colectivo de Trabajo INECEL... se acusa la inobservancia de las jurisprudencias contenidas en los fallos de la Segunda Sala de lo Laboral y Social, R O. No. 273 de 13-02-2004 y de la Corte Suprema de Justicia de 14 de mayo de 1981, publicado Gaceta Judicial S. XIII, No. 13, pp. 2987-88...[...] al tenor de la disposición del Art. 326 numeral 2 de la Constitución...existe abundante jurisprudencia, respecto a la procedencia de la impugnación del Acta de Finiquito cuando en la liquidación practicada se desconocen derechos del trabajador’ (Sentencia de 8 de octubre del 2012, Juicio No. 1247-2010) [...] Este Tribunal de la Sala Laboral en casos similares se pronunció respecto a la improcedencia de la pretensión de actor/a de que se ordene el pago de la jubilación patronal mensual vitalicia, porque el Acta de Finiquito consta que en la cantidad de dinero que se le ha entregado por terminación de la relación laboral está incluida la jubilación patronal; criterio que sostiene el Tribunal de alzada en la sentencia impugnada [...] la Corte Constitucional dicta sentencia en el Caso No. 0201-11-EP....dentro del juicio que siguió en contra del Ministerio de Energía y Minas, [...] en cuanto al reclamo formulado por la actora se pronuncia: ‘El derecho de jubilación patronal que por menos de 25 años y conforme al Código del Trabajo hubiera implicado el pago de jubilación patronal proporcional y que por la contratación colectiva del ex INECEL implica el pago de la jubilación patronal total ... ni constitucional ni legalmente, ni antes ni ahora, el derecho a la jubilación puede ser objeto de tal posibilidad, es decir, materia de negociación, porque la pensión se inscribe en la estricta y obediente aplicación de las normas que conforman la vida del derecho del trabajo, tanto que la jurisprudencia ha ordenado que la pensión jubilar sea de tracto sucesivo...’ [...] El artículo 219 del Código del Trabajo, vigente a la fecha en que terminó la relación laboral entre las partes, no contemplaba la posibilidad de entregar al trabajador un fondo global en concepto de pensión jubilar; y, efectivamente como señala la Corte Constitucional en el caso al que nos hemos referido, abundante jurisprudencia de las Salas de la ex Corte Suprema de Justicia que en fallos de triple reiteración se pronunciaba, en el sentido de que no procede la transacción, porque la jubilación patronal es de tracto sucesivo; y ordenaba el pago de las pensiones de jubilación vencidas disponiendo que se impute el valor recibido en concepto de la transacción [...]. En el caso en estudio, se establece que la relación laboral entre el actor y la entidad demandada, terminó antes de la vigencia de la regla tercera del artículo 216 del Código de Trabajo, por tanto no era procedente la transacción en la pensión jubilar, por ello, acogiendo el pronunciamiento en un caso similar de la Corte Constitucional a la que hemos hecho referencia, [...], concretamente incurre en falta de aplicación de los precedentes jurisprudenciales que se citan; se casa la sentencia y se procede al análisis de la pretensión del actor”. (énfasis agregado).

IV. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante

14. El accionante considera que la sentencia ha afectado sus derechos constitucionales, específicamente al debido proceso en garantizar que toda autoridad administrativa o judicial, cumpla con las normas y los derechos de las partes (Art. 76 numeral 1) y en la garantía de la motivación (Art. 76 numeral 7 literal 1); a la seguridad jurídica (Art. 82) y al derecho a la propiedad (Artículo 66 numeral 26), contemplados en la Constitución de la República.

15. En relación al derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, el accionante menciona lo siguiente: *“La Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia [...] violó en forma negativa el derecho al debido proceso, en lo concerniente a la motivación, al no considerar que el valor recibido...satisfizo en su totalidad los derechos que le correspondía al demandante [...] Por lo tanto la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en la sentencia materia de esta acción, violó en forma negativa el derecho al debido proceso, en lo concerniente a la Motivación; es decir que al no imputar el valor recibido, esto es 8.5 salarios básicos por cada año de servicio, a la cifra que se le adeuda al actor por concepto de jubilación patronal, omitió una obligación jurídica de hacerlo, en razón de la motivación”*.

16. El accionante menciona sobre una supuesta vulneración a la seguridad jurídica que: *“El acta de finiquito y la liquidación pormenorizada de haberes – resultado de la terminación de la relación laboral por mutuo acuerdo, y que fueron aportados como prueba en juicio – otorgaron seguridad jurídica a las partes, situación que como se ha dicho fue aceptada por el tribunal de alzada; por lo tanto la transacción que operó no significó renuncia de derechos, y fue legítima conforme se lo ha explicado en este documento.”*

17. Además, enfatizó: *“En el presente caso [...] lo que sucede precisamente porque en el fallo materia de la presente acción, no consideran que dentro de los 8.5 sueldos básicos multiplicados por los años de servicio en INECEL, se encuentra incluido el rubro correspondiente a la jubilación patronal”*.

18. Finalmente alega dentro de su demanda que se vulneró el derecho a la propiedad afirmando: *“Con el fallo de casación atacado, se está violando el derecho a la propiedad del estado ecuatoriano, puesto que el actor JOSÉ LUIS ZAMBRANO LUNA, recibió una ingente suma de dinero por concepto de jubilación patronal al momento de la terminación de las relaciones laborales con el extinto INECEL, [...]”*.

b. De la parte accionada

19. La Dra. Enma Teresita Tapia Rivera Presidenta de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, remitió su informe de descargo el 12 de mayo del 2021 en el cual menciona: *“ [...] en la acción extraordinaria de protección*

presentada dentro de la causa N° 2142-16-EP por el señor Jorge Yépez Lucero, en contra de la sentencia dictada el 12 de septiembre de 2016 y el auto que resuelve el recurso de aclaración y ampliación dentro del juicio laboral N° 17731-2015-2481, por la Jueza y Jueces Nacionales, Doctora María Paulina Aguirre Suárez, Doctor Merck Benavides Benalcázar y Doctor Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia; me permito informar a este órgano constitucional, que los miembros del Tribunal ponente que resolvieron el fallo accionado, ya no se encuentran en funciones en esta Corte Nacional de Justicia. En tal virtud, al no haber sido parte del referido Tribunal de casación, no me es posible emitir pronunciamiento alguno respecto de la acción extraordinaria propuesta, por lo tanto se deberá remitir al contenido de la sentencia notificada a los sujetos procesales".

V. Análisis constitucional

20. El accionante aduce que en la sentencia emitida por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia se conculca al debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76 numeral 7 literal I); a la seguridad jurídica (Art. 82); a la garantía del cumplimiento de normas como parte del debido proceso (Art. 76 numeral 1); y, al derecho a la propiedad (Artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República); evidenciándose de las alegaciones del accionante que únicamente enuncia la vulneración de estos dos últimos derechos, sin que se configure un argumento claro y completo al respecto, pese a que se ha realizado un esfuerzo razonable, lo que no permite a la Corte pronunciarse sobre los mismos.⁷

21. Por lo expuesto el problema jurídico a dilucidar es: **¿La sentencia emitida por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia de fecha 26 de julio de 2016, vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76 numeral 7 literal I) y la seguridad jurídica (Art. 82 de la Constitución de la República)?**

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

22. La motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del derecho al debido proceso de las partes procesales frente a la arbitrariedad judicial e impone a los jueces la obligación de expresar las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión, enunciando las normas o principios jurídicos entre otros en que se funda y explicando la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, de conformidad con el artículo 76, número 7, letra I de la CRE que dispone:

***“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: I) 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*

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1967-14-EP, párr. 21 de fecha 13 de febrero de 2020.

administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

23. En el presente caso, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación en la que consta que el órgano jurisdiccional se refiere al criterio jurídico expuesto en la sentencia de segundo nivel respecto de la negativa de que se *“ordene el pago de la jubilación patronal mensual vitalicia, porque el Acta de Finiquito consta que en la cantidad de dinero que se le ha entregado por terminación de la relación laboral está incluida la jubilación patronal”*, considerando que este criterio opera acorde a la aplicación temporal de la regla normativa al respecto, para lo cual denota que *“La regla tercera del artículo 219 del Código del Trabajo reformado mediante Ley publicada en el R.O. No. 144 de 18 de agosto del 2000...en resolución publicada en el R.O No. 234 de 29 de diciembre del 2000 ...no se ha declarado su inconstitucionalidad”*, evidenciando que a partir de esta promulgación de la reforma legal *“el pago de jubilación patronal global está previsto en el artículo 216 regla tercera del Código del Trabajo, norma que se encuentra vigente”*, por lo que de conformidad a este ámbito cronológico *“la relación laboral entre el actor y la entidad demandada, terminó antes de la vigencia de la regla tercera del artículo 216 del Código de Trabajo, por tanto no era procedente la transacción en la pensión jubilar”*.⁸

⁸ En las Reformas al Código del Trabajo dada por la Ley publicada en el Suplemento del R.O. No. 144 de 18 de agosto del 2000, el Art. 189 dispone: *“En el artículo 219 introducen las siguientes modificaciones: La regla dos dirá: ‘En ningún caso la pensión mensual de jubilación será mayor que el sueldo o salario medio del último año, ni inferior a dos salarios mínimos vitales, si solamente tiene derecho a la jubilación a cargo del empleador, o a un salario mínimo vital si es beneficiario de doble jubilación’ Al final de la regla tercera del artículo 219, elimínese la conjunción “y” y agréguese los dos siguientes incisos: ‘o podrá pedir que el empleador le entregue directamente un fondo global sobre la base de un cálculo debidamente fundamentado y practicado que cubra el cumplimiento de las pensiones mensuales y adicionales determinados en la ley, a fin de que el mismo trabajador administre este capital por su cuenta’ Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el jubilado no podrá percibir por concepto de jubilación patronal una cantidad inferior al cincuenta por ciento de su sueldo o salario mínimo sectorial unificado que corresponde al puesto que ocupaba el jubilado al momento de acogerse al beneficio multiplicado por los años de servicio’ Al final de este artículo agréguese un inciso que diga: ‘El acuerdo de las partes deberá constar en acta suscrita ante notario o autoridad competente judicial o administrativa, con lo cual se extinguirá definitivamente la obligación del empleador’(...)”*.

En la Resolución del Tribunal Constitucional No. 193-2000-TP publicada en el Primer Suplemento del R.O. No. 234 de 29 de diciembre de 2000 en la parte expositiva consta: *“En lo referente a la reforma de la tercera regla del mismo artículo 219, si bien la costumbre más generalizada, ha permitido que mediante convenio, se llegue a establecer un determinado monto que pueda suplir el pago mensual que en concepto de jubilación debe cancelar el patrono práctica que en caso de conflicto no ha sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia, por lo cual se exhorta al legislador en atención al mandato contenido en el artículo 54, así como los numerales 3 y 20 del artículo 23 de la Constitución, norme la situación en favor de los trabajadores que se acojan al derecho de jubilación a fin de que se doten a los cesantes de una calidad de vida digna, habida cuenta de que ellos ya prestaron a la sociedad el contingente de su esfuerzo mientras su vitalidad se encontró en plena capacidad”*; y posteriormente en la parte resolutive, declara la inconstitucionalidad únicamente del inciso primero del artículo 189 de la Ley publicada en el R.O. No 144 de 18 de agosto que reforma el artículo 219 del Código del Trabajo, actual artículo 216 ibídem, mismo que se refiere a la regla segunda de dicho artículo y no a la tercera, que como ya se observó está vigente.

24. Con lo expuesto, esta Corte Constitucional identifica que en la decisión impugnada la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia enunció las normas y explicó su pertinencia al caso concreto, fundamentándose en que la regla tercera del artículo 219 del Código del Trabajo (con reforma publicada el 18 de agosto de 2000 que fue declarada constitucional el 29 de diciembre de 2000) no era aplicable al momento de la culminación de la relación laboral en el presente caso (31 de marzo de 1999), lo que le condujo a casar la sentencia de segunda instancia, habiéndose el órgano jurisdiccional fundamentado en precedentes jurisprudenciales al respecto cuando refiere que *“El artículo 219 del Código del Trabajo, vigente a la fecha en que terminó la relación laboral entre las partes, no contemplaba la posibilidad de entregar al trabajador un fondo global en concepto de pensión jubilar; y, efectivamente como señala la Corte Constitucional en el caso al que nos hemos referido, abundante jurisprudencia de las Salas de la ex Corte Suprema de Justicia que en fallos de triple reiteración se pronunciaba, en el sentido de que no procede la transacción”*.

25. En tal virtud se verifica que la sentencia de casación impugnada se encuentra motivada, ya que el órgano jurisdiccional contrastó el cargo y la causal invocada por el casacionista (causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación), esto es la transgresión de *“normas de derecho, incluyendo precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva”*, con la sentencia de segundo nivel impugnada para concluir que se incurrió en la denominada “infracción directa” dentro de un vicio “in iudicando”, habiendo la Sala Nacional decidido de manera motivada casar el fallo de la Sala Provincial recurrido *“considerando que la sentencia que se impugna contiene las infracciones que se acusa, concretamente incurre en falta de aplicación de los precedentes jurisprudenciales”*.⁹ Por lo tanto, se enunciaron normas y se explicó pertinencia, por lo que no se violó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

26. De otra parte, este Organismo recalca que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional, desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, puesto que la Corte Constitucional no debe ser considerada como una instancia adicional, como se confunde en las alegaciones del accionante referidas en el párrafo 16 supra a cuestionar aspectos de legalidad en el acta de finiquito en la causa originaria.¹⁰

Respecto al derecho a la seguridad jurídica

⁹ En la sentencia de 26 de julio de 2016 consta la referencia a la Resolución de la ex Corte Suprema de Justicia de 04 de mayo de 1981 (publicada en Gaceta Judicial S. XIII, No. 13, pp. 2987-88) y al fallo de la Segunda Sala Laboral de la ex Corte Suprema de Justicia (publicado en R.O. No. 273 de 13 de febrero de 2004); así como a la Sentencia de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia en el juicio No. 1247-2010 de 08 de octubre del 2012, las 08h10; y, a la Sentencia de la Corte Constitucional dictada en el caso No. 0201-11-EP (Sentencia No. 218-12-SEP-CC de 07 de junio de 2012, disponible en: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/fe073ab8-4ccc-4439-ac1d-3e5326b80c2d/0201-11-EP-sent.pdf>)

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 785-13-EP/19 Párr. 18.

27. 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”*.

28. El contar con un ordenamiento jurídico estrictamente observado y en este sentido previsible, brinda certeza a las personas y a la sociedad en su conjunto de la interdicción de la arbitrariedad, ya que la autoridad competente se encontrará limitada por procedimientos regulares y previamente señalados para impedir su desviación por fuera de estos márgenes normativos.

29. Por ello la Corte Constitucional al resolver sobre vulneraciones a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse al respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico con incidencia en el ámbito constitucional¹¹.

30. En el análisis sobre la aplicación de normativa clara, previa y pública por parte de los juzgadores, esta Corte considera que lo afirmado por el accionante no comporta una violación al derecho a la seguridad jurídica, ya que las normas y precedentes jurisprudenciales identificados por el órgano jurisdiccional brindaron certeza y certidumbre sobre la previsibilidad de que al momento de la terminación de la relación laboral, esto es el 31 de marzo de 1999.¹² De lo afirmado por la Sala de la Laboral de la Corte Nacional de Justicia, las partes no podían proceder a establecer un fondo global de jubilación patronal, en una transacción recogida en un acta de finiquito, ya que la reforma legal a la regla tercera del artículo 219 del Código del Trabajo que autorizó esta suscripción, rigió a partir del 18 de agosto del año 2000 habiéndose convalidado su constitucionalidad el 29 de diciembre de 2000 y constando su texto en el actual artículo 216 de la Codificación del Código del Trabajo publicado el 16 de diciembre de 2005¹³;

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 989-11-EP/19 Párr. 25 de 10 de septiembre del 2019.

¹² Codificación del Código del Trabajo publicada en R.O. 162 de 29 de septiembre de 1997:

“Art. 219.- Jubilación a cargo de empleadores. - Los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las siguientes reglas: 3a. El trabajador jubilado podrá pedir que el empleador le garantice eficazmente el pago de la pensión o, en su defecto, deposite en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el capital necesario para que éste le jubile por su cuenta, con igual pensión que la que le corresponda pagar al empleador”.

¹³ En la Codificación del Código del Trabajo publicada en el Suplemento del R.O. No. 167 de 16 de diciembre 2005 la regla tercera del artículo 216 dispone: *“3. El trabajador jubilado podrá pedir que el empleador le garantice eficazmente el pago de la pensión o, en su defecto, deposite en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el capital necesario para que éste le jubile por su cuenta, con igual pensión que la que le corresponda pagar al empleador, o podrá pedir que el empleador le entregue directamente un fondo global sobre la base de un cálculo debidamente fundamentado y practicado que cubra el cumplimiento de las pensiones mensuales y adicionales determinados en la ley, a fin de que el mismo trabajador administre este capital por su cuenta. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el jubilado no podrá percibir por concepto de jubilación patronal una cantidad inferior al cincuenta por ciento del sueldo, salario básico o remuneración básica mínima unificada sectorial que correspondiere al puesto que ocupaba el jubilado al momento de acogerse al beneficio, multiplicado por*

por lo que esta Corte concluye que fueron aplicadas las normas claras, previas y públicas por la Sala de la Laboral de la Corte Nacional de Justicia exponiendo las reglas del juego aplicables a la época de la terminación de la relación laboral, por lo tanto, no se evidencia una arbitrariedad ni vulneración a este derecho.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada del caso **No. 2142-16-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.04
09:42:42 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

los años de servicio. El acuerdo de las partes deberá constar en acta suscrita ante notario o autoridad competente judicial o administrativa, con lo cual se extinguirá definitivamente la obligación del empleador”.

CASO Nro. 2142-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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.