

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

SUMARIO:

	Págs.
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR	
SENTENCIAS:	
1589-17-EP/21 En el Caso N° 1589-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 1589-17-EP	2
1949-17-EP/21 En el Caso N° 1949-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 1949-17-EP	9
1255-16-EP/21 En el Caso N° 1255-16-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N° 1255-16-EP.....	17
623-16-EP/21 En el Caso N° 623-16-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 623-16-EP.....	26
9-16-EP/21 En el Caso N° 9-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 9-16-EP.....	33
1180-16-EP/21 En el Caso N° 1180-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 1180-16-EP	46
2578-16-EP/21 En el Caso N° 2578-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección N° 2578-16-EP	65
1271-16-EP/21 En el Caso N° 1271-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección propuesta...	78
2270-16-EP/21 En el Caso N° 2270-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por la procuradora fiscal del director general del SENA E	87
26-16-IN/21 En el Caso N° 26-16-IN Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad de los artículos 1, 10, 12, 13 y 14 de la Ordenanza sustitutiva que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA).....	97
1553-16-EP/21 En el Caso N° 1553-16-EP Declárese la vulneración del derecho constitucional al plazo razonable	110



Sentencia No. 1589-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 1589-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Antonio Enrique Avilés Sanmartín, en calidad de director Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, contra el auto dictado el 6 de junio de 2017 por el conjuer de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio N°. 17751-2017-0046. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó el derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 8 de septiembre de 2015, el señor José Emilio Bruzzone Roldós, en calidad de representante legal de la compañía BASESURCORP S.A., inició un juicio contencioso tributario contra la señora Alba Marcela Yumbla Macías, en calidad de Directora Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”), impugnando la resolución N°. SENAE-DDG-2015-0742-RE de fecha 17 de agosto de 2015¹. El proceso fue signado con el N°. 09501-2015-00092.
2. Mediante sentencia de 8 de diciembre de 2016, la Primera Sala del Tribunal Distrital N°. 2 de lo Contencioso Tributario de Guayaquil, resolvió declarar con lugar la demanda y ordenó al SENAE que devuelva a la parte actora la suma de USD 13 340.08. Inconforme con la decisión, la señora Alba Marcela Yumbla Macías, en calidad de Directora Distrital de Guayaquil del SENAE interpuso recurso de casación.²
3. Mediante auto de 6 de junio de 2017, el conjuer de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“conjuer”), inadmitió a trámite el recurso interpuesto *“por no contener fundamentación idónea, que permita su análisis por parte de la sala de casación”*.

¹ En la resolución se declaró sin lugar el reclamo administrativo del expediente N°. 327-2015 y en consecuencia se ratificó la validez de la liquidación N°. 32942194 por un valor de USD 12 693.71

² El proceso fue signado con el N°. 17751-2017-0046.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 26 de junio de 2017, el señor Antonio Enrique Avilés Sanmartín, en calidad de director Distrital de Guayaquil del SENA E (“**accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de inadmisión del recurso de casación de 6 de junio de 2017 (“**auto impugnado**”).
5. Mediante auto de 31 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso al accionante que complete y aclare su demanda en el término de 5 días, respecto a los numerales 5 y 6 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
6. El 13 de noviembre de 2017, el señor Bairon José Cevallos Jaramillo, en calidad de procurador judicial del señor Antonio Enrique Avilés Sanmartín, Director Distrital de Guayaquil del SENA E, dio cumplimiento al auto de 31 de octubre de 2017. Esta acción fue admitida el 20 de febrero de 2018.
7. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
8. El 8 de septiembre de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. El accionante alegó que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y, en general, al debido proceso.
11. Sostuvo, que el conjuer vulneró sus derechos constitucionales cuando excedió las facultades previstas en el artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos. De acuerdo con dicha norma, el accionante afirma que le correspondía al conjuer revisar los requisitos de forma y no pronunciarse sobre aspectos de fondo.

12. Bajo esta consideración, solicitó que se admita a trámite su acción extraordinaria de protección a fin de que se revoque el auto impugnado.

3.2. De la parte accionada

13. Con fecha 8 de septiembre de 2020, el doctor Fernando Antonio Cohn Zurita, en calidad de Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia indicó:

Al respecto cúmpleme informar que el referido auto, no se puede poner en conocimiento del doctor Dario Velástegui Enríquez, conjuez nacional, quien emitió el auto de fecha 06 de junio de 2017, las 14h50, por cuanto ha sido cesado de sus funciones por Resoluciones del Consejo de la Judicatura.

IV. Análisis Constitucional

14. De una revisión integral de la demanda, se observa que, si bien el accionante imputó la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, su cargo principal se circunscribe a que el conjuez habría excedido sus competencias en el análisis del recurso de casación, al haber realizado una valoración sobre el fondo y no sobre la admisibilidad.
15. En tal sentido, el análisis de esta Corte se centrará en verificar si la autoridad judicial ejerció atribuciones que el ordenamiento jurídico no preveía para el momento procesal en el que se encontraba, a través del derecho a la seguridad jurídica.

4.1. Respecto al derecho a la seguridad jurídica

16. El derecho a la seguridad jurídica, de conformidad con el artículo 82 de la CRE, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
17. Al respecto, esta Corte ha establecido que los individuos deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, que les permita tener una noción razonable de las reglas que les serán aplicadas.
18. Así, la situación jurídica de un individuo sólo puede ser modificada por una autoridad competente a través de los procedimientos regulares establecidos previamente, para evitar la arbitrariedad.³
19. En el caso *in examine*, se observa que el auto consta de nueve considerandos, en los que el conjuez:

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 989-1 I-EP/19, caso N°. 989-1 I-EP, 10-sep.-2019, p. 20 y 21; Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 337-1 I-EP/19, caso N°. 337-1 I-EP, 28 de octubre de 2019, p. 26.

- 19.1 Primero: refiere a las normas que se aplican en la fase de admisibilidad del recurso de casación;
 - 19.2 Segundo: refiere a la competencia del conjuer;
 - 19.3 Tercero: establece la procedencia del recurso;
 - 19.4 Cuarto: refiere a la legitimación de la parte actora;
 - 19.5 Quinto: establece la oportunidad de la presentación del recurso;
 - 19.6 Sexto: refiere a las normas que la parte actora considera infringidas por la decisión del juez *a quo*;
 - 19.7 Séptimo: señala la causal invocada por el recurrente;
 - 19.8 Octavo: verifica la fundamentación del recurso; y,
 - 19.9 Noveno: declara la inadmisibilidad del recurso de casación.
20. De lo referido, corresponde a esta Corte observar si en el considerando octavo de la decisión impugnada, en el que se calificó la demanda, el conjuer se extralimitó en sus competencias como alega el accionante.
21. De la revisión del auto impugnado, se observa que el conjuer dividió su análisis en dos puntos:
- a) Respecto a la alegación del recurrente sobre la falta de aplicación de la letra l), numeral 7 del artículo 76 de la CRE y el artículo 273 del Código Tributario; y, a la errónea interpretación del numeral 17 del artículo 4 del Acuerdo de Complementación Económica ACE65 entre Ecuador y Chile, señaló que los errores *in iudicando* en los que puedan incurrir los juzgadores, parten de la correcta subsunción de la norma a los hechos probados “y *no como se evidencia en el escrito del recurrente, que induce a revalorización de los hechos*”.
 - b) Sobre la falta de aplicación del artículo 425 de la CRE, señaló que, por su carácter de mandatos de optimización, “*su invocación dentro del recurso de casación es viable cuando se lo ha asociado en apoyo a una norma legal*”.
22. Así, el conjuer consideró que el recurrente no cumplió con el artículo 6 número 4 de la Ley de Casación⁴.

⁴ Ley de Casación, norma derogada por la Disposición Derogatoria Primera del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N°. 506, del 22 de mayo de 2015. “**Art. 6.- REQUISITOS FORMALES.-** En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: (...) 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso”.

23. De lo referido en los párrafos 19-22 *supra*, se observa que el conjuer realizó un examen de admisibilidad, puesto que su análisis se centró en las fallas e inconsistencias del recurso y no en si la sentencia recurrida efectivamente incurrió en los errores alegados, fundamentándose en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación para su inadmisión.
24. Visto lo anterior, no existió arbitrariedad alguna por parte del conjuer puesto que actuó en el marco de sus competencias y de conformidad con la normativa procesal que regula la fase de admisibilidad.⁵
25. En consecuencia, esta Corte constata que el auto impugnado por el accionante se fundamentó en normas jurídicas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridad competente.
26. Esta Corte reitera que el recurso de casación es un recurso extraordinario, revestido de condiciones formales que resultan sustanciales para su presentación, tramitación y resolución.⁶
27. Por ende, es importante que el recurrente cumpla con los requisitos establecidos en la ley y las formalidades que exige la jurisprudencia para la fundamentación de las causales establecidas en la Ley de Casación, para la procedencia del recurso de casación.
28. Por otra parte, esta Corte recuerda 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. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario.
29. Así, la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección no debe ser vista como un medio procesal a agotar en todos los casos. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1589-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1629-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 26.

⁶ *Ibidem*, párr. 25.

3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.21 10:27:53 -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 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1589-17-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1949-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 1949-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Jimmy Icaza Ortiz, en calidad de procurador judicial del director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, contra el auto dictado el 27 de junio de 2017 por un conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N°. 09501-2016-00526. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no vulneró el derecho al debido proceso en las garantías al cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la motivación.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El señor Jorge Enrique Zarate Cárdenas, gerente general y representante legal de la Compañía ZAR IMPORT ZARIMPORT S.A. (“**compañía**”), inició una acción de impugnación en contra de la resolución N°. SENAE-DGN-2016-1005-RE emitida el 22 de noviembre de 2016, por el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”)¹. El proceso fue signado con el N°. 09501-2016-00526.
2. Mediante sentencia de 23 de mayo de 2017, la Sala Única del Tribunal Distrital N°. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, resolvió: **i)** aceptar la demanda; y, **ii)** declarar la nulidad de la resolución impugnada y de la rectificación de tributos N° JRP1-2015-0850-D001.
3. Inconforme con la decisión, el señor Jimmy Icaza Ortiz, procurador judicial del director general del SENAE, interpuso recurso de casación.
4. Mediante auto de 27 de junio de 2017, el conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuez**”) inadmitió el recurso interpuesto “*por no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación*”.

¹ La resolución en mención declaró sin lugar el reclamo administrativo N°. 278-2016, propuesto en contra de la rectificación de tributos N°. JRP1-2015-0850-D001, emitida dentro de una importación de gorras realizada por la compañía.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 18 de julio de 2017, el señor Jimmy Icaza Ortiz, procurador judicial del director general del SENA, presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de 27 de junio de 2017 (“**auto impugnado**”). Esta acción fue admitida el 16 de agosto de 2017.
6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 20 de abril de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. En su demanda, la entidad accionante alegó que el auto impugnado vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, y al debido proceso en las garantías al cumplimiento de normas y derechos de las partes, a recurrir el fallo, a la defensa y a la motivación. Adicionalmente, alegó que la mencionada decisión incumplió con lo dispuesto en el artículo 169 de la CRE.
10. Sobre la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, transcribió las normas constitucionales que desarrollan estos derechos, citó doctrina y una resolución de la Corte Constitucional.
11. El fundamento para sostener la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía al cumplimiento de normas y derechos de las partes, se circunscribió a que el conjuer no aplicó el artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”) y que:

El recurso de casación interpuesto por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos, por lo que la Sala de Conjuer, al inadmitir el Recurso de Casación, ARGUMENTANDO QUE NO SE HA MOTIVADO NI FUNDAMENTADO DE FORMA CORRECTA EL RECURSO DE CASACIÓN NI SE HA DETERMINADO DE

FORMA CLARA LA TRANSGRESIÓN DE NORMAS, es decir, al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales, VULNERA EL DEBIDO PROCESO.

12. Sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la defensa, sostuvo que:

Cuando la Sala de Conjuces inadmitió el recurso de casación propuesto por el SENA, DETERMINANDO SUPUESTAMENTE QUE LA AUTORIDAD ADUANERA NO HA FUNDAMENTADO DE MANERA CORRECTA EL RECURSO DE CASACIÓN, transgredió el artículo 76 numeral 7 literal e) de la Constitución de la República, ocasionando la grave indefensión de la institución pública que lo presentó, perjudicando los intereses y garantías inclusive del Estado ecuatoriano al ser una institución pública.

13. En relación con la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, la entidad accionante expuso que su recurso de casación reunía todos los requisitos establecidos en la norma. Señaló que la decisión se encontraba “*motivada indebidamente*”, pues además de extralimitarse en sus funciones, el conjuce “*no motiva en derecho su decisión*”, y estableció que:

En el Auto de fecha 27 de junio de 2017, las 09h19, no explica con claridad la pertinencia de la aplicación de los artículos precitados del Código Orgánico General de Procesos al escrito que contiene el recurso, ya que lo indica de una manera escueta e indebida.

14. Alegó como violada la garantía a recurrir del fallo, pues el conjuce inadmitió el recurso interpuesto “*invocando la inexactitud en la argumentación del mismo, lo cual no es parte de sus atribuciones*”.

15. Bajo esta consideración, la entidad accionante solicitó 1) que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales en el auto de inadmisión dictado el 27 de junio de 2017, 2) que se disponga a la Corte Nacional que sustancie el recurso de casación interpuesto y 3) que en sentencia se emita el fallo que en derecho corresponda.

3.2. De la parte accionada

16. El 26 de abril de 2021, el juez Gustavo Durango Vela, Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia junto con los jueces nacionales José Suing Nagua y Rosana Morales Ordóñez, mediante oficio N° 055-2021-GDV-PSCT-CNJ, dieron contestación al requerimiento realizado mediante providencia de 20 de abril de 2021, y señalaron que:

De las consideraciones que anteceden hechas por el doctor Darío Velástegui Enríquez, Conjuce de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, se desprende que, ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no

en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria.

IV. Análisis

17. Respecto a la referencia del artículo 169 de la CRE, es importante señalar que no se encuentra en la demanda una argumentación de cómo su presunta inobservancia ha afectado derechos del accionante y que pueda ser analizada por la Corte Constitucional. En consecuencia, no procede un análisis sobre este principio.
18. Además, si bien el SENA E alega la vulneración de varios derechos y garantías, los argumentos de la entidad accionante se circunscriben a que el conjuer no fundamentó correctamente el auto de inadmisión del recurso de casación y se excedió en sus atribuciones.
19. Por estas razones, el análisis de esta Corte se circunscribirá a verificar, únicamente, si el auto de 27 de junio de 2017 vulneró el derecho al debido proceso en las garantías al cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la motivación.

4.1. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

20. La entidad accionante alegó que su recurso contenía todos los requisitos establecidos en la norma, y que el auto impugnado no explicó con claridad la pertinencia de la aplicación de los artículos 267 y 270 del COGEP, impugnando la argumentación del conjuer.
21. La CRE en la letra l), numeral 7 de su artículo 76, establece que el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación implica que “[l]as resoluciones de los poderes públicos (...) enunci[en] las normas o principios jurídicos en que se funda y se expli[que] la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
22. Esta garantía no establece modelos, ni exige altos estándares de argumentación jurídica. Tan solo impone a los jueces la obligación de expresar las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.² Así, entre varios elementos, esta Corte debe verificar si las autoridades demandadas: (i) enunciaron las normas o principios jurídicos en que fundó la decisión; y, (ii) explicaron la pertinencia de la aplicación de las normas o principios jurídicos al caso concreto.³

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020, párr. 44.

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

- 23.** En el auto impugnado se observa que el conjuer, en lo principal, señaló las normas consideradas como infringidas por el recurrente⁴ y las causales en que se fundamentó el recurso: segunda y quinta del artículo 268 del COGEP. Con relación a la causal segunda, estableció que:

(...) el recurrente después de realizar un amplio análisis doctrinario de cómo debe entenderse a la motivación de las sentencias, no especifica y expone claramente cuáles son los aspectos concretos de como a su criterio el juzgador no motiva debidamente la sentencia; exponiendo además en toda su fundamentación, elementos de otro caso que no son propios del caso segundo de la norma ibídem, por tanto al ser el recurso de casación formal, extraordinario y específico, quien recurre debe establecer los límites dentro de los cuales se habrá de pronunciar la casación. Al evidenciar que no existe el cumplimiento de los elementos necesarios para su admisión, este vicio no procede.

- 24.** Respecto a la falta de aplicación de los artículos 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; 63 de la Resolución 1684 “Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571; 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, señaló que el SENAE no fundamentó de manera correcta su recurso ya que:

(...) el recurrente debió explicar los yerros en los que incurrió el juzgador, exponiendo de manera clara y concreta que norma debe aplicarse a los hechos materia de la litis y que el juzgador dejó de aplicarla; argumentando las razones por las cuales que (sic) su criterio se debía aplicar la norma propuesta; determinando que norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial y demostrando la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador. [sin embargo] (...) luego de transcribir todas las normas señaladas por este cargo, realiza un análisis de forma general a modo de alegato, (...) puesto que, realiza su análisis en conjunto y por ende no individualiza una a una las normas para establecer de qué manera el juzgador erro (sic) en la decisión tomada y como cada una de estas normas fueron determinantes en el fallo.

- 25.** Con base en este razonamiento y de acuerdo con lo establecido en el inciso primero del artículo 270 del COGEP, el conjuer resolvió inadmitir el recurso de casación por “no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación”.

- 26.** Esta Corte enfatiza que el recurso de casación, por su carácter extraordinario, estricto y formal, es de acceso restringido.⁵ Así, su admisión está supeditada al cumplimiento de la normativa procesal que lo regula. En consecuencia, tan sólo cuando se cumplen los requisitos de admisibilidad, la Corte Nacional de Justicia está

⁴ Las normas de derecho que el recurrente estimó infringidas son los artículos: 76, numeral 7, letra l) de la CRE; 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; 63 de la Resolución N° 1684 “Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571”; 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; 89 y 92 del COGEP; y, 130, numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019.

obligada a emitir un pronunciamiento respecto de los vicios casacionales en que hayan incurrido los jueces de instancias inferiores.

27. Asimismo, es preciso recalcar que la inadmisión de un recurso así como la resolución desfavorable de las pretensiones de una de las partes dentro del proceso, no constituye *per se* una violación de derechos constitucionales.⁶
28. Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional descarta las alegaciones de la entidad accionante, pues observa que el auto impugnado enuncia las normas en que se funda y explica la pertinencia de su aplicación frente a los hechos del caso.
29. De esta forma, se verifica el cumplimiento de los elementos mínimos que se encuentran recogidos en la letra l), numeral 7 del artículo 76 de la CRE.

4.2. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes

30. De la revisión de la demanda, esta Corte ha podido observar que los argumentos de la entidad accionante se centran en que el conjuez conoció la materia de fondo de la casación y no el cumplimiento sobre los requisitos formales, excediendo así sus atribuciones y quebrantando los artículos 267 y 270 del COGEP.
31. La CRE, en el numeral 1 del artículo 76, prescribe que:

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

32. A pesar de que esta Corte ha establecido que ciertos elementos del debido proceso, como la garantía al cumplimiento de normas y derechos de las partes, se dirimen principalmente ante la justicia ordinaria, también ha señalado que podrá revisar decisiones judiciales emitidas en esta sede cuando, de las alegaciones del accionante, se desprenda la relación con la presunta vulneración a un derecho constitucional.⁷
33. No le corresponde a la Corte Constitucional dilucidar si un recurso de casación ha sido debidamente interpuesto o correctamente resuelto. Aquello es competencia, exclusiva, de la justicia ordinaria, en el presente caso, por medio de la Corte Nacional de Justicia. De tal modo, corresponde a este Organismo verificar si el auto impugnado observó la normativa vigente y aplicable para la fase de admisibilidad

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1864-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019. Párr. 27. *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú. Párrafo 115. 21 de noviembre de 2019.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1706-13-EP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 23.

del recurso de casación; y, tras ello, definir si el recurso fue resuelto al amparo de normas claras, previas y públicas.

34. De lo antes mencionado, esta Corte ha podido verificar que el congreso, al efectuar el examen de admisibilidad, constató el cumplimiento del requisito de fundamentación establecido en el artículo 267 del COGEP y lo calificó de inadmisibile, sobre la base del primer inciso del artículo 270 *ibídem*. Así, sus actuaciones se adecuaron a lo establecido en el ordenamiento jurídico respecto a la admisión del recurso de casación, de manera que la autoridad competente aplicó normas claras, previas y públicas, garantizando los derechos constitucionales del SENA E.
35. En consecuencia, no se evidencia una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1949-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.06.21 10:28:24 -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 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
 Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1949-17-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1255-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 1255-16-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 que una sentencia contenciosa administrativa y un auto de inadmisión de un recurso de casación hubiesen vulnerado los derechos de la Contraloría General del Estado a la seguridad jurídica, a la defensa y al debido proceso en la garantía de motivación. Para el efecto, se verifica que la inadmisión del recurso de casación no se decidió al valorar razones de fondo y que la sentencia explicó el motivo por el que declaró la caducidad oficio, la norma jurídica que aplicó y que no emitió un juicio de inconstitucionalidad sobre una norma reglamentaria.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 19 de febrero de 2014, Miguel Ángel Samaniego Ñíguez presentó una demanda contenciosa administrativa impugnando dos resoluciones. En primer lugar, la resolución N.º 30007, de 27 de diciembre de 2011, expedida por la Contraloría General del Estado, en la que se confirmó su responsabilidad civil solidaria por su gestión como Director Financiero del Consejo Provincial de Zamora Chinchipe y, en segundo lugar, la resolución N.º 209 DRR, de 5 de diciembre de 2013, que resolvió su recurso administrativo de revisión y fijó el monto de la responsabilidad civil en USD 23.032,03.
2. Dentro del proceso judicial N.º 11803-2014-0027, el 8 de junio de 2015, la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Loja y Zamora Chinchipe (también, “Tribunal Distrital”) emitió sentencia, en la que declaró nulas las resoluciones impugnadas. Esto, por considerar que habría operado la caducidad de la facultad de la Contraloría para establecer responsabilidad civil, conforme a lo establecido en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado vigente a la época.
3. La Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación¹. Mediante auto del 18 de mayo de 2016, la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso interpuesto.

¹ En la Corte Nacional de Justicia, el proceso fue identificado con el N.º 17741-2015-0762.

4. El 21 de junio de 2016, la Contraloría General del Estado presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de casación y de la sentencia del tribunal distrital.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 23 de noviembre de 2016, admitió a trámite la referida demanda.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 3 de diciembre de 2020, en la que se requirieron los correspondientes informes de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas, y se retrotraigan los efectos del proceso hasta el momento anterior a la emisión de la sentencia del tribunal distrital.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:

8.1. El auto impugnado vulneró los derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, previstos en los artículos 82, 75 y 76.7.1 de la Constitución, porque habría inadmitido su recurso de casación realizando un examen sobre el fondo de sus alegaciones.

8.2. La sentencia impugnada también vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por cuanto habría resuelto asuntos que no formaron parte de la litis, específicamente, la caducidad de la facultad de la Contraloría para determinar responsabilidades.

8.3. La sentencia impugnada vulneró el mencionado derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría justificado la aplicación de la norma que se utilizó para resolver el caso, esto es, la contenida en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

8.4. La sentencia impugnada vulneró el referido derecho a la seguridad jurídica porque habría realizado un examen de constitucionalidad del artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades, sin advertir que esta es una facultad exclusiva de la Corte y que lo correspondiente era remitir la causa en consulta.

C. Informes de descargo

9. Mediante oficio N.º 0726-TCAT-CL-PL, presentado a la Corte el 10 de diciembre de 2020, los jueces del mencionado tribunal distrital, informaron que la sentencia impugnada:

[...] ha asegurado el derecho a la seguridad jurídica que se sustenta en el respeto a la Constitución y a la existencias [sic] de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente, además, cuenta con la debida y suficiente motivación por lo que cumple con los presupuestos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad como lo exige el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano, así como se ha garantizado el derecho a la tutela judicial efectiva.

10. Por otro lado, no se ha presentado el informe de descargo requerido a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

II. Competencia

11. 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

12. 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.

13. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 8.1 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación, partiendo de hechos y justificaciones comunes. Específicamente, la entidad accionante manifiesta que se habrían vulnerado sus derechos por cuanto el auto impugnado inadmitió su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones. Por lo tanto, basta con examinar la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica para verificar la procedencia o no de los cargos, de allí que, el problema jurídico se plantea en los siguientes términos ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la seguridad jurídica de la Contraloría General del Estado porque se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

14. En atención al cargo contenido en el párrafo 8.2 *supra*, este puede examinarse con mayor claridad si se lo relaciona con el derecho a la defensa, pues se fundamenta en que el juicio se resolvió en contra de sus intereses en función de un argumento que no fue alegado por las partes y del que, por lo tanto, no pudo defenderse. Por tal motivo, en aplicación del principio *iura novit curia*², se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la defensa de la Contraloría General del

² LOGJCC. Artículo 4 numeral 13: “*Iura Novit Curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*”.

Estado por cuanto habría decidido sobre la caducidad de su facultad para determinar responsabilidades, sin que las partes lo hubieran alegado?

15. Acerca del cargo sintetizado en el párrafo 8.3 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso de la Contraloría General del Estado, en la garantía de la motivación, por cuanto no habría justificado la aplicación del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado?

16. En relación al cargo sintetizado en el párrafo 8.4. *supra*, se establece el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la seguridad jurídica de la Contraloría General del Estado, porque habría realizado un examen de constitucionalidad del artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la seguridad jurídica de la Contraloría General del Estado porque se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

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

18. Respecto del derecho a la seguridad jurídica, la Corte en el párrafo 19 de la sentencia N.º1593-14-EP/20 señaló:

La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos [debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y seguridad jurídica], no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales.

19. La entidad accionante afirma que el auto de inadmisión de casación vulneró su derecho a la seguridad jurídica debido a que habría inadmitido su recurso de casación sobre la base de un examen sobre el fondo de sus alegaciones, lo que violaría los límites del examen de admisibilidad.

20. El auto impugnado, en relación a la alegada falta de aplicación de normas sustantivas, afirmó lo siguiente:

En el presente caso, el recurrente inicia la fundamentación de su recurso señalando en el punto 4.1. que en la sentencia no se aplicó lo previsto en el artículo 76, numeral 7,

literal l) de la Constitución en lo que refiere a la motivación de la sentencia. Resulta pertinente destacar que se comenten ciertas imprecisiones respecto de este fundamento, tal es el caso, que hace referencia a normas que contienen los requisitos que debe contener [sic] una sentencia, en específico que todo auto o resolución debe estar debidamente motivado y que es un requisito exigido por ley. Por lo tanto este cargo debió ser sustentado para la causal quinta, y no como erradamente se lo ha hecho en base a la primera [...]

Adicionalmente dentro del referido punto, la parte impugnante también señala que no aplicó lo previsto en el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, publicado mediante Acuerdo de la Contraloría General del Estado No. 026 CG, publicado en el Registro Oficial Nro. 386 de 27 de octubre de 2006 sin llegar a determinar en sentido estricto la forma en la que se produjo la falta de aplicación de la mentada norma, la norma que fue indebidamente aplicada por exclusión de la que sí debía ser aplicada al caso concreto y la forma en la que la falta de aplicación ha sido determinante en la parte resolutive de la sentencia, pues es de recordar que la falta de aplicación se da cuando el juzgador yerra en cuanto al conocimiento sobre la existencia de la norma, por lo tanto deben fundamentarse y esgrimirse los argumentos conducentes a determinar la forma en la que se produjo el vicio aducido [...].

21. Posteriormente, sobre el cargo de aplicación indebida de los artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, señaló:

En relación a lo aducido conviene destacar que el recurrente en ningún momento llega a precisar la forma en la que se ha producido el yerro en cuanto a la aplicación de las mentadas normas, todo lo contrario, realiza un ejercicio argumentativo de instancia en el cual se refiere reiteradamente a los plazos que estima han sido interrumpidos, sin llegar a señalar de forma concreta y clara los motivos por los cuales estimaba que los precitados artículos no eran aplicables al caso concreto, tampoco identifica las normas de derecho que en su defecto estimaba que sí debían ser aplicadas al caso en cuestión, así como tampoco llega a establecer la forma en la que el vicio ha sido tan protuberante de manera que llegó a ser determinante en la parte dispositiva de la sentencia.

22. De las citas realizadas, se advierte que el auto impugnado inadmitió el recurso planteado por la Contraloría General del Estado por considerar que no cumplió con los requisitos de fundamentación que le eran exigibles de acuerdo con la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, sin establecer si los cargos de casación eran procedentes o no. De allí que la actuación impugnada no transgredió los límites de un examen de admisibilidad de un recurso extraordinario de casación, contenidas en las disposiciones legales aplicables, debiéndose, por tanto, descartar una inobservancia a las reglas del ordenamiento jurídico conforme lo expuesto en el párrafo 18 *supra*.

23. En virtud de lo expuesto, la Corte responde negativamente al problema jurídico examinado.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la defensa de la Contraloría General del Estado por cuanto habría decidido

sobre la caducidad de su facultad para determinar responsabilidades, sin que las partes lo hubieran alegado?

24. La Constitución establece:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

25. En esta sección se analiza si la sentencia del Tribunal Distrital vulneró el derecho a la defensa de la Contraloría General del Estado debido a que habría resuelto sobre la caducidad de su facultad para determinar responsabilidades civiles, sin que aquello fuera alegado por las partes.

26. En la sentencia impugnada se afirmó lo siguiente:

La caducidad opera de manera automática, es decir, "ipso jure", sin que sea necesario que se alegue por la persona a quien beneficia, para que sea declarada. Como se ha mencionado, la naturaleza jurídica de la caducidad, produce como consecuencia directa que la autoridad pierda la competencia para ejercitar legalmente su atribución, derecho o acción, por fenecimiento del plazo perentorio dentro del cual se podía ejercitar.

27. De la cita previa se establece que el Tribunal Distrital esgrimió una razón para justificar su decisión, aun cuando esta no se hubiera alegado por las partes: que en el caso se debía aplicar un período de caducidad (no uno de prescripción), la que opera, incluso, de oficio. Contra este argumento, la entidad accionante no ha formulado alegación adicional que permita a esta Corte reexaminar el asunto en función de una eventual vulneración de su derecho a la defensa.

28. En conclusión, se descarta la examinada vulneración del derecho a la defensa de la entidad accionante.

F. Tercer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso de la Contraloría General del Estado, en la garantía de la motivación, por cuanto no habría justificado la aplicación del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado?

29. El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se prevé en 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: [...] 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.

30. En relación a este problema jurídico, la entidad accionante alega que la sentencia impugnada no habría justificado la aplicación al caso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

31. Por su parte, la sentencia impugnada, en su parte pertinente, señaló:

Al efecto, la facultad para determinar responsabilidades civiles culposas, por responsabilidad directa, principal, subsidiaria o solidaria, caduca en cinco años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos. En este contexto, si bien el artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades regula la interrupción de la caducidad; sin embargo, es necesario indicar que el mismo, no puede por ningún concepto reformar o alterar a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, por el principio de jerarquización de la Ley establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, norma constitucional que a más de establecer el principio de jerarquización de las leyes, dispone que cuando exista conflicto entre normas de distinta jerarquía, se resolverá este conflicto, aplicando la norma jerárquica superior; bajo ese contexto constitucional, es inadmisibles que se alegue que la caducidad se ha interrumpido, porque en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, no existe la figura de interrupción de la caducidad, ya que solo el legislador a través de la ley podrá establecer dicha interrupción.

32. De la cita previa se verifica que el Tribunal Distrital explicó la razón por la cual aplicó el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado e, inclusive, señaló los motivos por los que dicha situación no podía modificarse aun si se consideraba lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades.

33. En conclusión, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación alegada por la entidad accionante.

G. Cuarto problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la seguridad jurídica de la Contraloría General del Estado, porque habría realizado un examen de constitucionalidad del artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades?

34. La entidad accionante asevera que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría realizado un examen de constitucionalidad del artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades, sin advertir, en opinión de la Contraloría General del Estado, que esta facultad es exclusiva de la Corte Constitucional y que lo correspondiente era remitir la causa en consulta, conforme a lo establecido en el artículo 428 de la Constitución.

35. En el caso, conforme a la cita del párrafo 31 *supra*, se evidencia que la sentencia impugnada no cuestionó la constitucionalidad del artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades. Por el contrario, únicamente determinó la disposición que consideró era aplicable al caso, en atención a la jerarquía de normas.

36. Por tanto, se descarta la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la Contraloría General del Estado.

V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la acción extraordinaria de protección N.º 1255-16-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.21 10:21:08 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 1255-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 623-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 623-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte descarta que una sentencia de casación haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del Consejo de la Judicatura. Para ello, se verifica que la argumentación de la motivación de la sentencia impugnada fue congruente, pues analizó la alegación que la institución accionante afirma que se habría ignorado.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 7 de marzo de 2008, Nelson Rodrigo Pesantez Torres presentó demanda de amparo constitucional solicitando que se deje sin efecto la resolución N.º OF-46-07-JC del 6 de febrero de 2008, emitida por el Consejo de la Judicatura mediante la cual se le destituyó de su cargo de juez del Primer Tribunal Penal del Azuay. El 20 de mayo de 2008, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca emitió resolución en la que dispuso se deje sin efecto la resolución impugnada. Contra esta decisión, el Consejo de la Judicatura presentó recurso de apelación¹.

2. El 19 de agosto de 2009, la Primera Sala de la Corte Constitucional para el periodo de transición emitió resolución N.º 0729-08-RA en la que acogió el recurso presentado y dejó sin efecto la resolución recurrida².

¹El proceso de amparo fue signado con el No. 049-08. Dicho proceso fue planteado, debido a que la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura resolvió destituir a los jueces del Primer Tribunal Penal del Azuay, debido a que, a partir de lo que señaló la entonces Corte Suprema, la prueba, en un juicio por violación, habría sido indebidamente valorada, actuando con “falta de probidad e idoneidad”.

² La Primera Sala resolvió: “**OCTAVA.-** La acción de amparo constitucional, procede, entre otros aspectos, ante la concurrencia simultánea de los siguientes elementos: a) que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública; b) que ese acto u omisión viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la constitución, convenio o tratado internacional vigente; y c) que el acto u omisión de modo inminente amenace con causar un daño grave. Del estudio de las piezas procesales se determina que el acto administrativo goza de legitimidad, toda vez que es dictado por autoridad administrativa competente, al tiempo que no vulnera presupuestos constitucionales subjetivos, por tanto no causa daño grave. Por las consideraciones que anteceden, la Primera Sala, en uso de sus atribuciones

3. Posteriormente, Nelson Rodrigo Pesantez Torres presentó una demanda contenciosa administrativa impugnando la resolución emitida por el Consejo de la Judicatura, que dispuso su destitución como juez.
4. El 9 de septiembre de 2010, dentro del proceso N.º 01801-2010-0001, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, con sede en Cuenca, emitió sentencia en la que rechazó la demanda por considerar que existía cosa juzgada material, ya que los actos impugnados habrían sido validados por una sentencia constitucional.
5. El 16 de septiembre de 2010, Nelson Rodrigo Pesantez interpuso recurso de casación. El 21 de enero de 2016, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia³ emitió sentencia de mayoría en la que casó la sentencia recurrida, declaró la ilegalidad de la resolución impugnada y dispuso la restitución del actor a su puesto de trabajo. Mediante auto del 1 de marzo de 2016, la Sala negó la solicitud de aclaración y ampliación que fue solicitada por el Consejo de la Judicatura.
6. El 21 de marzo de 2016, el Consejo de la Judicatura (en adelante, “la entidad accionante”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación.
7. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 3 de mayo de 2016, admitió a trámite la demanda presentada.
8. Una vez posesionados los actuales jueces 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 1 de diciembre de 2020, en la que también solicitó se presente el correspondiente informe de descargo.

B. La pretensión y su fundamento

9. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos y se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.
10. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad accionante esgrimió el siguiente *cargo*: La sentencia impugnada vulneró sus derechos a la igualdad, tutela judicial efectiva, debido proceso (en las garantías de cumplimiento de normas y motivación), defensa y seguridad jurídica, previstos en los artículos 11, 75, 76 (numerales 1 y 7.1), 76.7 y 82 de la Constitución, por cuanto no habría considerado su alegación relativa a la existencia de cosa juzgada material, derivada de la sentencia constitucional constante en la resolución N.º 0729-08-RA.

constitucionales y legales, RESUELVE: 1. —Revocar la resolución venida en grado, en consecuencia negar la acción de amparo constitucional propuesta por el Doctor Nelson Rodrigo Pesántez Torres”. (Énfasis en el original).

³ En la Corte Nacional de Justicia, el proceso fue identificado con el N.º 17741-2010-0513.

C. Informe de descargo

11. A pesar de habérselo requerido, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no presentó el correspondiente informe de descargo.

D. Argumentos presentados por el tercero con interés

12. En escrito presentado el 9 de diciembre de 2020, el señor Nelson Rodrigo Pesantez Torres solicita a la Corte que declare que el fallo impugnado afectó sus derechos por no disponer el pago de las remuneraciones que dejó de percibir.

II. Competencia

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

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

14. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

15. Respecto de lo solicitado en el párrafo 12 *supra*, cabe indicar que el señor Nelson Rodrigo Pesantez Torres no presentó una demanda de acción extraordinaria de protección, por lo que a esta Corte no le corresponde pronunciarse respecto de su pretensión ni, por lo tanto, formular problema jurídico alguno en torno a ella.

16. En atención al cargo sintetizado en el párrafo 10 *supra*, si bien la entidad accionante afirma que la sentencia impugnada vulneró una serie de derechos, todas estas vulneraciones tendrían una única base fáctica: que no se habría considerado su argumento relativo a la existencia de cosa juzgada material. Considerando que esta alegación se refiere a la congruencia argumentativa que es exigible a las decisiones de los poderes públicos para que se las considere suficientemente motivadas, basta con examinar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación para verificar la procedencia o no de las alegadas violaciones a sus derechos fundamentales. Por lo dicho, el problema jurídico se plantea en los siguientes términos: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso del Consejo de la Judicatura, en la garantía de la motivación, por cuanto no habría contestado su alegación relativa a la existencia de cosa juzgada material?

17. El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación está establecido en 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: 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.

18. La entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulneró sus derechos fundamentales porque no habría atendido a su alegación relacionada a la existencia de cosa juzgada material, derivada de la resolución N.º 0729-08-RA.

19. Para determinar si dicha vulneración se produjo, la Corte considera que la sentencia impugnada, en su sección tercera, afirmó lo siguiente:

[...] Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia expedida el 9 de septiembre de 2010 por el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca, dentro del juicio No. 001-2010, con la que se declaró que en el presente caso existe cosa juzgada material, adolece de causales para declarar su ilegalidad y/o nulidad por el error acusado por el recurrente, esto es, por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación; y, de comprobarse el yerro en la sentencia, emitir la sentencia de mérito que corresponda [...] 3.1.- Respecto a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación [...] De lo dicho se evidencia que el Tribunal de instancia aplicó la norma adecuada respecto a la seguridad jurídica, pero realizó una errónea interpretación al haber otorgado a dicha norma un alcance que no tiene, ya que el referido Tribunal erróneamente ha considerado que la seguridad jurídica implica que los hechos conocidos por la Corte Constitucional dentro de las acciones de amparo, no pueden ser conocidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en las acciones de plena jurisdicción o subjetivas, ya que a su criterio existe cosa juzgada, sin haber reparado que una cosa es el control de la constitucionalidad y otra muy distinta es el control de la legalidad de los actos administrativos, tal como se explica en el numeral 2.3 de esta sentencia. Es necesario señalar que el hoy recurrente acudió en su debida oportunidad ante el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo y planteó recurso de plena jurisdicción o subjetivo en contra del acto emanado del Consejo Nacional de la Judicatura, pero dicho Tribunal, en lugar de resolver el fondo del asunto, haciendo una errónea interpretación del artículo 82 de la Constitución de la República que regula la seguridad jurídica, se limitó a dictar una sentencia en que se declaró la supuesta existencia de cosa juzgada, lo que sin duda violó el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de la seguridad jurídica, debiéndose además anotar que el Tribunal de instancia incumplió con su obligación de sentenciar y aplicar la jurisdicción y competencia que le otorga la ley, conforme lo determinan los artículos 28 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, por lo que se acepta el recurso por este extremo [...] 3.4.- Respecto a la errónea interpretación de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Orgánica de Garantías

Jurisdiccionales y Control Constitucional [...] Al respecto es necesario aclarar que el carácter “definitivo” que otorga la Disposición Transitoria Cuarta de la mencionada Ley hace alusión a las sentencias expedidas por la Corte Constitucional “para el período de transición”, y se refiere exclusivamente a que respecto a ellas no cabe recurso alguno ulterior en cualquier vía, en virtud de que la legislación no ha previsto tal posibilidad, por lo que las sentencias expedidas por dicha Corte se ejecutarían ipso jure una vez expedidas y notificadas, sin que sea posible impugnarlas a través de la interposición de algún tipo de recurso. Consecuentemente, el Tribunal de instancia concedió a la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional un alcance equivocado, ya que dicho Tribunal otorgó el carácter de definitiva a la sentencia dictada por la Corte Constitucional para el período de transición, y haciendo una errónea interpretación de la referida Disposición Transitoria, consideró que la mencionada firmeza impide que los interesados puedan impugnar ante el tribunal distrital de lo contencioso administrativo el acto sobre el cual se pronunció la Corte Constitucional; es decir, aplicó al concepto de acto firme un alcance que no tiene. Al quedar evidenciado el vicio de la sentencia recurrida, se acepta el recurso por este vicio [...].

20. De la cita expuesta, la Corte verifica que la sentencia impugnada sí contestó al argumento según el cual en el caso existiría cosa juzgada material, y lo descartó por considerar que ambos procesos –el constitucional y el contencioso administrativo– difieren entre sí.

21. Adicionalmente, es oportuno indicar que al establecer si una providencia judicial vulneró o no la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente⁴.

22. En consecuencia, no se ha comprobado la alegada vulneración a la garantía de la motivación. Además, al realizar el análisis constitucional relativo al presente problema jurídico, esta Corte tampoco advierte el incumplimiento de los elementos mínimos detallados en el párr. 16 *supra*, esto es: la enunciación de las normas jurídicas aplicables (artículos 3.1 de la Ley de Casación, 82 de la Constitución, 28 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial y la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional) y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (conforme la cita del párrafo 18 *supra*). En definitiva, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por los hechos alegados por la entidad accionante.

IV. Decisión

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

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020, párr. 44.

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 623-16-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.06.21 09:40:22 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 0623-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 9-16-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 9-16-EP

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

SENTENCIA No. 9-16-EP/21

Tema: La Corte Constitucional analiza si en una sentencia que resuelve el recurso de casación dentro de un proceso penal, se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica. Una vez realizado el análisis, se desestima la acción.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 5 de agosto de 2013, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en delitos flagrantes del Distrito Metropolitano de Quito (“juez de garantías penales”) resolvió dictar prisión preventiva en contra de Esteban Israel Gómez Baltán con respecto al delito de ocultación de cosas robadas contemplado en el artículo 569 del Código Penal, vigente a la época, ante el presunto ocultamiento en su domicilio de equipos celulares sustraídos y pertenecientes a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (“CNT”)¹. El proceso se signó con el No. 17281-2013-2325.
2. El 4 de junio de 2014, el Tribunal Noveno de Garantías Penales del cantón Quito resolvió ratificar el estado de inocencia de Esteban Israel Gómez Baltán². El proceso se signó con el No. 17171-2014-0020 y frente a esta decisión el 9 de julio de 2014, CNT interpuso recurso de apelación.

¹ La CNT compareció como acusadora particular en el presente proceso.

² En suma, el Tribunal señaló que valorada la prueba actuada en la audiencia “*que ni [el] Fiscal, ni el acusador particular dieron cumplimiento a lo establecido en el Art. 106 del Código de Procedimiento Penal para justificar la preexistencia de lo sustraído y reclamado o, pretendió hacerlo el Fiscal, con la presentación de copias certificadas de unas facturas, entre las que se encuentra la factura número 7439, en relación a los teléfonos sustraídos [...], pero dichos documentos fueron desestimados por este Tribunal, [al] no haber comparecido sus otorgantes a la audiencia de juzgamiento a ratificar el contenido de los mismos, por tratarse de documentos privados. Además cabe mencionar que las copias certificadas de las mencionadas facturas, contienen una serie de teléfonos celulares de diferentes marcas y características, pero los mismos no se refieren de manera específica a los bienes sustraídos de las bodegas de la [...] CNT, por lo cual, no se ha podido justificar el presunto perjuicio económico sufrido por dicha empresa*” y que “*existe una seria duda respecto a la justificación de los objetos que contenían las cajas que se presentaron en los respectivos informes y acuerdos probatorios, pero que no se detallaron en la forma en la que la lógica impone para precisar la identidad de una cosa material, ni se corroboraron de la forma en la cual la ley dispone se lo realice*”.

3. El 23 de julio de 2014, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió aceptar el recurso de apelación y condenar a Esteban Israel Gómez Baltán a tres años de prisión correccional³. El proceso se signó con el No. 17124-2014-1049 y contra esta decisión, el 28 de julio de 2014, Esteban Israel Gómez Baltán interpuso recurso de casación⁴.
4. El 2 de diciembre de 2015, la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, (“Sala accionada”), aceptó el recurso de casación interpuesto, por indebida aplicación del artículo 569 del Código Penal, vigente a la época, y ratificó el estado de inocencia del procesado⁵. El proceso ante la Sala accionada se signó con el No. 17721-2014-1319 y el 24 de diciembre de 2015, CNT presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 2 de diciembre de 2015.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 22 de abril de 2016, Juan Carlos Solórzano Saavedra, presentó un escrito en cuyo contenido manifestó que comparece en calidad de defensor público al proceso, en representación de Esteban Israel Gómez Baltán, como tercero interesado.
6. El 5 de julio de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y Marién Segura Reascos y el ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, admitió a trámite la causa No. 9-16-EP.

³ La Sala menciona que la responsabilidad penal del acusado se encuentra justificada con los testimonios del teniente de policía Francisco Miguel Córdova Coronel y del cabo primero de policía Daniel Alberto Criollo Andagana, quienes son testigos directos. Para la Sala es “*indiscutible que el ilícito se realizó en las bodegas de la CNT, ubicadas en el Edificio Tierra, el 03 de agosto del 2013 con la presunta colaboración del guardia de seguridad Carlos Ruano, consistente en equipos de telefonía; los mismos que ulteriormente fueron encontrados ocultos en el interior del departamento donde habitaba Gómez Baltán*”, que se demostró “*que los bienes encontrados ocultos, en el domicilio del acusado en el momento de la detención por miembros policiales, son producto del robo realizado en las bodegas de la CNT, por este motivo, se rechaza las alegaciones realizadas por la abogada de la defensa*” y que “*resulta claro, que el acusado, ex ante y al momento de su detención, realizó actividades específicas, hechos que se encuentran probados con los testimonios de los elementos policiales [...], es decir, el acusado Gómez Baltán, tenía el dominio del hecho, mantuvo bajo su control el curso causal del hecho típico, como requisito para determinar la autoría, en razón de haberle encontrado en delito flagrante, esto es, que en el domicilio donde moraba, encontraron bienes ocultos producto del robo ejecutado a la CNT, encontrando una mochila con logotipo de la CNT [...]*”.

⁴ El recurso de casación fue interpuesto por contravención expresa del artículo 86 del Código de Procedimiento Penal, vigente al cometimiento de los hechos, lo que derivaría en la indebida aplicación del artículo 569 del Código Penal.

⁵ La Sala accionada consideró que “*para perseguir este delito debe existir una sentencia ejecutoriada anterior en la que se establezca el rogo [sic] o hurto, lo que [...] en el texto de la sentencia recurrida no existe [...] debidamente ejecutoriada, en la que se determine la existencia del ilícito del robo, revisada la sentencia recurrida, la fundamentación del recurso, [...] el recurso de apelación se refiere a hechos recurridos el 5 de agosto del 2013, esto es el robo en la ‘CNT’, hechos que no corresponden al delito perseguido, [...] lo que no sería pertinente llegar a la conclusión de la Corte Provincial [...] en consecuencia no se ha demostrado el delito por el que ha sido condenado*”.

7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el caso fue sorteado a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento el 8 de junio de 2020. En aquella providencia, la jueza sustanciadora ofició a la Sala accionada para que en el término de 10 días presente su informe de descargo debidamente detallado y motivado.
8. El 18 de junio de 2020, Wilson Falcón Rodríguez compareció al proceso en calidad de procurador judicial de CNT y el 24 de junio de 2020, lo hizo la Procuraduría General del Estado.

2. 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, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. CNT señala que la sentencia impugnada vulnera los derechos “*al debido proceso y a la motivación establecidos en el artículo 76 numerales 1 y 7, literal 1, el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos establecidos [sic] en el artículo 75 y derecho a la seguridad jurídica previsto en los artículos 82 y 11 numerales 3 y 4 de la [CRE]*”.
11. Para sustentar su alegación, la entidad accionante sostiene que la sentencia impugnada no está motivada conforme los artículos 76.7 letra l de la CRE y 130.4 del Código Orgánico de la Función Judicial

por cuanto los [...] Jueces Nacionales, no consideran que su competencia no es analizar temas de mera legalidad que ya fueron resueltos y discutidos en instancias inferiores como la procedencia y valoración de las pruebas con las que la CNT EP probó la propiedad y preexistencia de los bienes sustraídos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 del Código de Procedimiento Penal, por lo que la Fiscalía y el Tribunal Noveno de Garantías Penales de Pichincha dispusieron la devolución de los bienes a la CNT EP, ya que se estaría desconociendo la independencia de los Jueces y Tribunales de Garantías Penales, garantizada en el artículo 168 numeral 1 de la [CRE] por cuanto en el recurso de casación se debe analizar la violación de la Ley dentro de la sentencia, más no otros asuntos cuya competencia como se indica radica en los Jueces de Garantías Penales (sic).

12. Luego, la entidad accionante afirma que la falta de motivación, consecuentemente viola

el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la [CRE], cuando no se motiva el porqué no se consideró el contenido de la sentencia dictada [...] por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la parte que señala 'Este Tribunal de Alzada al revisar el Sistema de Consulta de Causas de la Función Judicial de Pichincha, aparece la causa penal No. 17281- 2013-2321 por el delito de robo simple que ha seguido la CNT EP en contra de Carlos Jaime Ruano Espinoza, la Jueza de la Unidad de Garantías Penales, el 30 de enero de 2014, en procedimiento abreviado, le impone la pena de un año de prisión, en contra de Carlos Jaime Ruano Espinoza'.

13. Al respecto, la entidad accionante sostiene que Carlos Jaime Ruano Espinoza fue el guardia de seguridad

que se encontraba de turno [...] el día que se produjo el robo de los equipos [...] de [...] la CNT EP, que fueron encontrados en el domicilio de Esteban Israel Gómez Baltán el día que se realizó el allanamiento de su domicilio y la detención del mismo, para trasladarle a la Unidad de Flagrancias, donde la Jueza [...] de turno calificó la legalidad de la detención y la flagrancia por contar con los elementos de convicción como el parte de detención, la orden de allanamiento de su domicilio legalmente autorizada, escrito de la CNT EP en donde se detalla los bienes sustraídos que son las evidencias presentadas en la audiencia de flagrancias que fueron encontradas en poder de Esteban Gómez Baltán dando inicio a la instrucción Fiscal No. 2013-2325 [...]. El Tribunal de Casación no confronta lo esgrimido por el recurrente con el contenido de la sentencia dictada por la Sala Penal de Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en la misma que se detalla la existencia de una sentencia ejecutoriada dictada por autoridad competente en la que se sanciona al responsable del delito de robo de los celulares de propiedad de la [CNT], habiéndose cumplido con los elementos de tipo penal establecidos en el artículo 569 del Código Penal que requiere se justifique la preexistencia del delito de ocultación de cosas robadas o hurtadas.

14. La entidad accionante se refiere a la sentencia de la Corte Provincial e indica que se ha “realizado en acatamiento estricto al principio de legalidad al amparo de lo establecido en el artículo 76 numeral 3 de la [CRE] en armonía al artículo 286.1 inciso segundo del Código de Procedimiento Penal y que con dichos acuerdos probatorios se ha determinado la existencia del delito de ocultación de cosas robadas contenido en el artículo 569 del Código Penal, así como también los requisitos puntualizados en el artículo 106 del Código de Procedimiento Penal, ya que razonar lo contrario posiblemente se entendería que la CNT EP se ha hecho entregar bienes que no son de su propiedad”.
15. La entidad accionante sostiene que la sentencia impugnada vulnera “la tutela judicial y efectiva que contempla el acceso a la jurisdicción y obliga al Juez a no ser muy formalista, sin que exista de esta manera arbitrariedad”. Además, afirma que, “en este caso concreto al haberse cometido el delito de robo de teléfonos celulares y Ipads de propiedad de la CNT EP y dictado sentencia condenatoria en contra de Carlos Jaime Ruano Espinoza como autor de este ilícito, se configura el delito de ocultamiento de cosas robadas [...], bienes sustraídos que fueron encontrados en

poder y ocultos en el domicilio de Esteban Israel Gómez Baltán el día del allanamiento, se vulnera este derecho a la CNT EP". También afirma que la Sala accionada *"en la sentencia dictada vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial y efectiva al no guardar relación la misma con los hechos sucedidos"*.

16. Posteriormente, la entidad accionante considera que la Sala accionada vulnera el derecho a la seguridad jurídica, *"vinculado al Estado constitucional de derechos y justicia, cuya relevancia jurídica radica en la necesidad social de contar y garantizar con claros y precisos modelos normativos de conducta destinados a otorgar una seguridad jurídica de realización de las previsiones normativas"*.
17. Sobre la base de los argumentos expuestos, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración a sus derechos y *"se anule la sentencia dictada el 2 de diciembre de 2015 [...]"*.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

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

4. Análisis constitucional

19. El artículo 94 de la CRE, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección procede contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos constitucionales. Al respecto, esta Corte considera oportuno señalar que no es competente para determinar los hechos, su adecuación a un tipo penal o ratificar el estado de inocencia de una persona, conforme sugiere la entidad accionante en los párrafos 13, 14 y 15 *ut supra*, al señalar que existían medios probatorios suficientes para que exista el delito de ocultación de cosas robadas. Esta Corte limitará su análisis sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales en la decisión jurisdiccional impugnada conforme al objeto de esta garantía.
20. A su vez, CNT, conforme se observa del párrafo 10 *ut supra*, alega la vulneración del numeral 1 del artículo 76 de la CRE, sin embargo, no sustenta su alegación en una base fáctica que permita a esta Corte pronunciarse al respecto. Por lo que, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable, conforme la sentencia No. 1967-14-EP/20⁶, no se pronunciará al respecto. En el mismo sentido, respecto del artículo 11 de la CRE, (ver párrafo 10 *ut supra*), esta Corte se pronunciará, de ser necesario, en la medida de que los principios referidos por la entidad accionante, se asocien a la presunta vulneración de derechos. Adicionalmente, esta Corte no se pronunciará sobre la presunta vulneración del derecho contenido en el artículo 75 de la CRE, en tanto que con el argumento planteado, la entidad accionante pretende que la Corte Constitucional se convierta en una cuarta instancia, en la medida en que busca que a

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

través de este cargo se determine que sí se configuró el delito de ocultamiento por robo de equipos de su propiedad, conforme ya se advirtió en el párrafo 19 *ut supra*.

21. Por otra parte, como se verifica del párrafo 12 *ut supra*, la entidad accionante justifica la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica con base en la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Para ello utiliza la misma acusación y base fáctica⁷, por lo que esta Corte considera pertinente y suficiente analizar la alegación, únicamente, a través del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. En cambio, respecto a la alegación de que la Sala accionada se habría extralimitado, conforme la entidad accionante alega en el párrafo 11 *ut supra*, esta Corte considera oportuno dar respuesta a la misma a través del derecho a la seguridad jurídica y no por medio de la garantía de motivación.
22. En ese sentido, respecto a los derechos alegados como vulnerados, con base en las alegaciones de la entidad accionante, esta Corte define los siguientes problemas jurídicos⁸:
 1. (i) **Derecho al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76.7 letra 1 de la CRE)**: la entidad accionante sostiene que la Sala accionada no motivó su decisión y no consideró el contenido de la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, específicamente con relación a la existencia de la causa penal No. 17281-2013-2321 por el delito de robo simple seguido por CNT en contra de Carlos Jaime Ruano Espinoza, en la que se le sanciona por el delito de robo de los celulares de su propiedad.
 2. (ii) **Derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 de la CRE)**. A juicio de CNT, la Sala accionada no era competente para analizar temas de la procedencia y valoración de las pruebas que ya fueron resueltos y discutidos en instancias inferiores, ya que se estaría desconociendo la independencia de los Tribunales de Garantías Penales, garantizada en el artículo 168 numeral 1 de la CRE.

4.1. Derecho al debido proceso en la garantía de motivación

23. El artículo 76 numeral 7 letra 1 de la Constitución prescribe que las “*resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”. Sobre la base del texto constitucional, esta Corte ha sostenido que se requiere que los jueces cumplan, entre otros, con los siguientes parámetros mínimos: (i) enunciar las normas y/o principios

⁷ Esto es que la sentencia impugnada no habría considerado la existencia de una sentencia previa por robo simple para efecto del análisis.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

en las que se fundamenta una decisión y (ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho⁹.

24. Ahora bien, los accionantes consideran que la Sala accionada vulneró la garantía de motivación en los términos del párrafo 22.1 *ut supra*. Al respecto, es oportuno recordar que a la Corte Constitucional no le corresponde verificar lo correcto o incorrecto de una decisión, ni de la interpretación o aplicación de las normas *infra* constitucionales por parte de los jueces ordinarios¹⁰. Por lo que procederá a analizar si la decisión impugnada cumple con los elementos mínimos de motivación.
25. Así, esta Corte observa que la Sala accionada en los primeros considerandos de la sentencia expone los antecedentes del proceso, justifica su competencia¹¹, hace referencia a la validez procesal¹², sintetiza los argumentos expuestos en la audiencia de fundamentación del recurso de casación de los intervinientes, señala la concepción del recurso de casación de manera general¹³ y, a partir del considerando sexto inicia sus apreciaciones sobre el caso concreto. Con respecto a este último considerando, la Sala accionada cita normativa constitucional¹⁴, internacional¹⁵ y “nacional”¹⁶.
26. Posteriormente, en el considerando séptimo, la Sala accionada realiza el análisis de las alegaciones de los sujetos procesales y centra la controversia en que, a juicio del recurrente, la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha habría aplicado indebidamente el artículo 569 del Código Penal, contraviniendo el artículo 86 del Código de Procedimiento Penal (“CPP”), vigentes a la época, por cuanto, no se habría justificado con prueba alguna “*que los teléfonos celulares encontrados en su domicilio, eran el resultado de un delito previo, como el robo, ocasionado a [...] CNT, toda vez que el delito acusado exige la existencia de un delito anterior [...]*”.
27. Luego, la Sala accionada menciona “*que del texto del artículo 349 del [CPP], se desprende que el recurso de casación, es un medio impugnatorio, que tiene por*

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1059-15-EP/20 de 21 de octubre de 2020, párr. 26 y Corte Constitucional. Sentencia 1728-12-EP/19, 02 de octubre de 2019, párr. 28.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 274-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 47 y Sentencia 2096-14-EP/20 de 29 de julio de 2020, párr. 37.

¹¹ La Sala accionada menciona los artículos 184.1 y 76.7 letra k de la CRE, 184 y 186.1 del Código Orgánico de la Función Judicial y 349 y siguientes del Código de Procedimiento Penal.

¹² La Sala accionada sostiene que el recurso de casación ha sido tramitado conforme al artículo 352 del Código de Procedimiento Penal, vigente a la época; y, el artículo 76.3 de la CRE.

¹³ En esta sección la Sala accionada hace alusión a los artículos 349 y 358 del Código de Procedimiento Penal, así como a los artículos 8.2.1 letra h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 76.7 letra m de la CRE.

¹⁴ Artículos 11.3, 11.9, 76.2 y 169 de la CRE.

¹⁵ Artículos 25 y 8.2 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

¹⁶ Artículo 569 del Código Penal sobre el delito de ocultamiento de cosas robadas “*Ocultamiento de cosas robadas. -Será reprimido con reclusión menor ordinaria de tres a seis años y multa de seis a dieciséis dólares de los Estados Unidos de América, quien oculte, custodie, guarde, transporte, venda o transfiera la tenencia en todo o en parte, los bienes, cosas o semovientes, producto del robo o hurto*”.

objeto corregir los errores de derecho en que pudiera incurrir el Tribunal de Apelaciones, al momento de emitir una sentencia, por lo que se constituye en recurso extraordinario 'de control de legalidad y de error judicial en los fallos de instancia'". Asimismo, sostiene que debe verificar si la violación "ha causado gravamen al recurrente, en este contexto la norma legal expresa que las causales por las que será procedente el recurso de casación [...] por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación".

- 28.** Posteriormente, la Sala accionada realiza el análisis sobre la indebida aplicación del artículo 569 del Código Penal y al respecto, de manera general, señala que la indebida aplicación "*procede, si la norma invocada en la decisión se integra con presupuestos no relacionados al caso que se juzga y consecuentemente se ha dejado de aplicar la norma que jurídicamente correspondía [...] [...] en otras palabras: [...] el sentenciador realiza una falsa adecuación de los hechos probados a los presupuestos que contempla el dispositivo legal y deja de lado el precepto que está llamado a ser aplicado [...]*".

- 29.** Sobre el análisis en el caso concreto, la Sala accionada señala que

ha confrontado lo esgrimido por el casacionista con el contenido de la sentencia recurrida advirtiendo que en el mismo, no se detalla la existencia de una sentencia ejecutoriada dictada por autoridad competente, que haya sancionado al o los responsable (s) del delito de robo, de los celulares de propiedad de la [...] CNT, por lo tanto no se ha cumplido con los elementos del tipo penal establecidos en el artículo 569 de la ley de la materia, que requiere se justifique fehacientemente la pre-existencia del delito de ocultación de cosas robadas o hurtadas, como lo establece el artículo 106 del [CPP]¹⁷ [...].

- 30.** Además, la Sala accionada menciona que tanto Fiscalía como la acusación particular debían justificar:

que los objetos que fueron encontrados en el domicilio del justiciable, son el resultado de un delito previo como el robo con el respectivo fallo judicial, en el cual inclusive debía constar el detalle de los bienes sustraídos por el responsable, a la [...] CNT, misma que además que debía justificar su propiedad, de conformidad al artículo 106 ejusdem, tesis que no se desprende de la sentencia recurrida, contrario se[n]su, en el considerando titulado 'Antecedentes' consta el recurso de apelación planteado por [...] la indicada Institución Pública, mismo que en lo penitente [sic] ha señalado 'el 05 de agosto del 2013, CNT, fue objeto de un robo calificado, suponen que existe una bien organizada banda, motivo por el cual existe preocupación en el Ministerio de Justicia y Consejo de la Judicatura; el robo se realiza en el Edificio Tierra, sustrayéndose más de 400 equipos de telefonía celular...' Por lado [sic] en la parte resolutive el Tribunal de Alzada señala: 'Es indiscutible que el ilícito se realizó en las Bodegas de la CNT, [...], con la presunta colaboración del guardia de seguridad Carlos Ruano, consistente en

¹⁷ Código de Procedimiento Penal, art. 106. "En los procesos por delitos de robo, hurto y abigeato se deberá justificar en el juicio tanto la preexistencia de la cosa sustraída o reclamada, como el hecho de que se encontraba en el lugar donde se afirma que estuvo al momento de ser sustraída [...]"

equipos de telefonía; los mismos que ulteriormente fueron encontrados ocultos en el interior del Departamento donde habitaba Gómez Baltán...'. En lo atinente a la culpabilidad del acusado, se encuentra probado con los testimonios directos de los elementos policiales [...] por lo que el juicio de reproche a Gómez está justificado. (...) la [sic] autoría y participación resulta claro [sic], que el acusado ex ante y al momento de su detención realizó actividades específicas, hechos que se encuentran comprobados con los testimonios [...]'.

31. La Sala accionada manifiesta que la Fiscalía en su intervención coincidió con la acusación particular respecto a la materialidad de la infracción y que habría llegado a un acuerdo probatorio con respecto a que *“la mercadería fue encontrada dentro de la casa del señor Gómez, refiriendo éste que su amigo el señor Ruano le pidió que guarde y que luego los recogería; dentro dela [sic] audiencia se [sic] juzgamiento se probó la materialidad y la responsabilidad del acusado , [sic] ya que estaba en posesión de los objetos robados...”*. Al respecto, la Sala accionada señala que no aprecia que la Fiscalía o la acusadora particular hayan *“justificado los elementos del tipo penal, acusado, en contra del procesado, esto es el ocultamiento de cosas robadas, contemplado en el artículo 569 del Código Penal”*. Adicionalmente, cita la sentencia No. 29-10-SCN-CC y hace referencia a que el delito de receptación guarda estrecha relación con el acto delictivo previo, *“pues en la forma como se ha tipificado esta infracción, la norma exige que se haya cometido un delito anterior [...]”*.
32. La Sala accionada manifiesta que, en relación con el pronunciamiento emitido por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se verifica que aquella judicatura violó el artículo 569 del Código Penal por indebida aplicación, en razón de haber contravenido expresamente el texto del artículo 86 del CPP, que prescribe que *“[t]oda prueba será apreciada por el Juez o tribunal conforme a las reglas de la sana crítica”*. La Sala también menciona que

la Fiscalía, como la acusación particular no justifica[ron] en el juicio la preexistencia de la cosa sustraída o reclamada, mediante prueba alguna como en [sic] era lo pertinente, una sentencia previa en la que conste el detalle de los objetos robados o sustraídos y la respectiva sanción al o los responsables de dicho delito, en esta circunstancia enervó el principio de inocencia del ciudadano recurrente [...].

33. La Sala accionada reitera en que *“al no haber justificado el recurrente dentro del proceso penal la procedencia legal de los teléfonos celulares que se encontraban en su domicilio, fue objeto del injusto penal, y sentenciado a la pena atenuada de 3 años [...]”*. Por último, la Sala accionada sostiene que conforme *“el artículo 358 del [CPP], por unanimidad, acoge la alegación expuesta y acepta el recurso de casación interpuesto [...], por indebida aplicación del artículo 569 del Código Penal; y, corrigiendo el error de derecho contenido en la sentencia recurrida, ratifica su estado de inocencia [...]”*.
34. Una vez abordado el análisis de la sentencia impugnada, es necesario señalar que la Corte Constitucional ha determinado que existe falta de motivación en dos

escenarios: (i) inexistencia de motivación, entendida como la ausencia completa de argumentación e (ii) insuficiencia de motivación, que ocurre cuando se incumplen criterios como la coherencia, congruencia y/o pertinencia¹⁸. En ese orden de ideas, la Corte ha sostenido que la motivación exige congruencia argumentativa que implica que el juez o jueza conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes¹⁹.

35. Ahora bien, esta Corte observa que la sentencia impugnada enuncia normas y principios en los que fundamenta su decisión, siendo estos los artículos 569 del Código Penal, 106, 258, 349 y 358 del CPP, así como jurisprudencia y doctrina. A su vez, es posible verificar que la Sala accionada explica la pertinencia de la aplicación de estas normas a los antecedentes de hecho, en suma señalando que se ha aplicado indebidamente el artículo 569 del Código Penal.
36. Por otra parte, CNT en su demanda de acción extraordinaria de protección expresamente ha alegado que la Sala no emitió pronunciamiento sobre la existencia de una sentencia ejecutoriada dictada por autoridad competente en la que se sancionó por el delito de robo de equipos de su propiedad. Al revisar en su integralidad la decisión impugnada, se observa la siguiente afirmación de la Sala accionada:

el Tribunal de Casación ha confrontado lo esgrimido por el casacionista con el contenido de la sentencia recurrida advirtiendo que en el mismo, no se detalla la existencia de una sentencia ejecutoriada dictada por autoridad competente, que haya sancionado al o los responsable (s) del delito de robo, de los celulares de propiedad de la [...] CNT.

37. Tras revisar el audio de la audiencia de fundamentación del recurso de casación, esta Corte observa que el abogado defensor de Esteban Israel Gómez Baltán mencionó que la Corte Provincial de Justicia de Pichincha simplemente hizo referencia a una sentencia previa, lo cual a su juicio debía motivarse por parte de la judicatura de apelación. Al respecto también se observa que, en sentencia, la Corte Provincial de Justicia de Pichincha señaló a manera de referencia lo siguiente:

Este Tribunal de Alzada, al revisar el sistema de Consulta de Causas de la Función Judicial de Pichincha, aparece la causa penal No. 2013-2321 por el delito de robo simple que ha seguido la CNT, en contra de Carlos Jaime Ruano Espinoza, la Jueza de la Unidad Judicial de Garantías Penales, el 30 de enero del 2014, en procedimiento abreviado, le impone la pena de un año de prisión, [...]; estos hechos, este Órgano Jurisdiccional, no analiza ni valora, simplemente es una mera referencia.

38. Adicionalmente, esta Corte constata que ni los representantes de Fiscalía ni de CNT mencionaron en la fundamentación del recurso de casación, la existencia de la sentencia relacionada con el delito de robo simple. A su vez, la sentencia de la Corte

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1236-14-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 19.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1582-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 24; Sentencia No. 273-15-EP/20 de 2 de diciembre de 2020, párrafo 21 y Sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 41.

Provincial de Justicia de Pichincha, recurrida en casación únicamente citó, a manera de referencia, la existencia de una sentencia previa respecto del delito de robo. Es decir, aquel elemento citado por la Corte de apelación, no fue determinante para su decisión. En ese sentido, si bien la Corte Provincial de Justicia de Pichincha mencionó una sentencia ejecutoriada previa por robo simple y la Sala accionada concluyó que no existió detalle alguno de “*una sentencia ejecutoriada dictada por autoridad competente*”, aquello no necesariamente implica insuficiencia de motivación puesto que tal omisión no tiene la entidad suficiente para considerarse una vulneración del derecho a la motivación. Esto debido a que, dentro de sus alegaciones ante la Sala accionada en casación, ni CNT ni la Fiscalía argumentaron la existencia de la sentencia citada en la sentencia de segunda instancia. De tal manera que se verifica el cumplimiento de los parámetros mínimos de motivación y no se advierte vulneración a esta garantía.

4.2. Derecho a la seguridad jurídica

39. El artículo 82 de la CRE reconoce que el derecho a la seguridad jurídica, se “*fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. La seguridad jurídica garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad como elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico²⁰. La Corte ha señalado que se debe contar con reglas claras, estables y coherentes que permitan tener una noción razonable del marco jurídico²¹.
40. A juicio de CNT, la Sala accionada se habría extralimitado en sus competencias al analizar la procedencia y valoración de pruebas que ya fueron resueltas y discutidas en instancias inferiores, desconociendo la independencia de los Tribunales de Garantías Penales, garantizada en el artículo 168 numeral 1 de la CRE²².
41. Al revisar la sentencia impugnada, esta Corte no encuentra que la Sala accionada se haya extralimitado en su accionar puesto que puntualizó que el recurso de casación es extraordinario “*de control de legalidad y de error judicial en los fallos de instancia*” y resolvió sobre la norma alegada como infringida por el casacionista, esto es, la indebida aplicación del artículo 569 del Código Penal, vigente a la época. Para lo cual la Sala accionada debía determinar si se violó la norma citada por parte de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por medio de su indebida aplicación. Para ello, la Sala accionada citó doctrina explicando que la causal referida implicaba determinar la existencia de “*un error de adecuación, [...] [que] se produce cuando la norma aplicada, que tiene validez jurídica, no regula, no recoge los hechos probados y juzgados, cuando estos no se adecúan ni corresponden a ella [...]*”. En

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1039-13-EP de 11 de marzo de 2020, párr. 39.

²¹ *Ibid.*, párr. 40.

²² Art. 168.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.

ese sentido, la Sala accionada de manera general determina que no se ha probado la existencia del tipo penal, lo cual, a su juicio, implicó la indebida aplicación del artículo *ibídem*, ante la contravención del artículo 86 del CPP, sobre las reglas de sana crítica de la prueba que deben tener los tribunales.

42. De tal manera que, en función de las alegaciones de la entidad accionante, esta Corte no encuentra que la decisión de la Sala accionada haya impedido que CNT cuente con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente. En ese sentido, no se encuentran elementos suficientes para declarar la vulneración de la seguridad jurídica porque la Sala accionada analizó, en el recurso de casación, la violación de la Ley dentro de su sentencia y no asuntos de competencia de los jueces y juezas de garantías penales.

5. Decisión

43. 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. 9-16-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.

44. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES



Firmado digitalmente por LUIS
HERNAN BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.21 09:38:14 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0009-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1180-16-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 1180-16-EP

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

SENTENCIA No. 1180-16-EP/21

Tema: La Corte Constitucional analiza y desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de casación dentro de un proceso penal por peculado, por no encontrar vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la motivación y a la tutela judicial efectiva.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 15 de octubre de 2013, inició ante el Presidente Subrogante de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo la audiencia de evaluación y preparatoria de juicio¹ por el presunto cometimiento del delito de peculado, tipificado en el artículo 257 inciso primero del Código Penal en contra de 41 personas procesadas². Mediante auto notificado por escrito el 11 de noviembre de 2013, el juez de garantías penales resolvió, entre otros aspectos, llamar a juicio en calidad de “autores y cómplices” a Juan Alberto Salazar López, Fanny Victoria Lazo Ramírez, Gisella Johanna Pintado Acuña y Maritza Alexandra Asanza Sánchez³.

¹ Dentro de la instrucción fiscal No. 06100-2013-0013, en virtud de que el procesado Juan Alberto Salazar López, quien gozaba de fuero de Corte Provincial por haber ejercido el cargo de alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado (“GAD”) del cantón Riobamba en la época de los hechos.

² En virtud de sus facultades legales, comparecieron al proceso la Contraloría General del Estado (“CGE”), la Procuraduría General del Estado (“PGE”) y, en calidad de acusación particular el GAD del cantón Riobamba.

³ El juez de garantías penales resolvió: 1) elevar en consulta al Fiscal General del Estado el dictamen abstentivo respecto de Santiago Dagoberto Chiriboga Arce, Jimmy Eduardo Benavidez Caldas, Juan Manuel Alomia Bolaños, Cecilia del Rocío Naranjo Medina, Carlos Alfredo Carrillo López y Aida Moreno Flores; 2) llamar a juicio en calidad de “autores y cómplices” a **Juan Alberto Salazar López**, Mario Danilo Campos Bonilla, Nelly Ivonne Oviedo Manzano, **Fanny Victoria Lazo Ramírez**, Juan José Llasha Guzmán, María Magdalena Saverio Cedeño, Máximo Alejandro Cují Manya, José Luis Chávez Velázquez, Irma Yesenia Moscoso, Segundo Emilio Moscoso, Edwin Estalin Cando Borbor, Wayra Romeo Chango Chango, Saúl Antonio Navarrete Zambrano, **Gisella Johanna Pintado Acuña**, Alex Santiago Rodríguez Tapia, Jhon Acuña Cedeño, José Luis Almachi Guerra, Franklin Elith Gamarra Contreras, **Maritza Alexandra Asanza Sánchez**, Denis Javier Villacrés Vallejo, Alberto Joselito Reyes Ortiz, Rosa Ángela Jaramillo Sosoranga, José Francisco Chavarría, Alba Narváez Flor y Luis Gabriel Villavicencio Mancheno; 3) llamar a juicio en calidad de cómplices a Klever Norberto Sánchez, Franklin Rafael Chicaiza Cuzco, Yira Verónica Tuárez Chávez, Santo Daniel Ayala García y Pablo Fernando

2. El 19 de junio de 2014⁴, el tribunal de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (en adelante “el tribunal de juicio”) emitió sentencia en la cual declaró responsables del delito de peculado, tipificado en el artículo 257 inciso primero del Código Penal, a 27 procesados, en distintos grados de participación. En particular, el tribunal de juicio determinó la responsabilidad en calidad de autores de Juan Alberto Salazar López, Gisella Johanna Pintado Acuña⁵ y Maritza Alexandra Asanza Sánchez⁶. Además, el tribunal de juicio ratificó el estado de inocencia de Fanny Victoria Lazo Ramírez⁷.
3. En virtud de los distintos recursos de nulidad y apelación interpuestos⁸, el 17 de marzo de 2015, un segundo tribunal de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (en adelante “el tribunal de apelación”) dictó sentencia de segunda instancia. En dicha decisión, el tribunal de apelación rechazó los 14 recursos de apelación interpuestos por los procesados⁹, incluidos los de Juan Alberto Salazar López, Gisella Johanna Pintado Acuña y Maritza Alexandra Asanza Sánchez, a quienes se les confirmó la sentencia condenatoria y la pena impuesta¹⁰. Además, el tribunal aceptó los recursos de apelación interpuestos por la FGE, la PGE, la CGE y el GAD del cantón Riobamba respecto de Fanny Victoria Lazo Ramírez, declaró su responsabilidad penal en calidad de autora del delito de peculado, tipificado en el artículo 257 inciso primero del Código Penal, y le impuso la pena atenuada de 8 años de reclusión mayor ordinaria. El tribunal de apelación reformó los grados de participación de otros procesados en virtud de la aceptación – total en unos casos y parcial en otros– de los recursos de apelación presentados por

Proaño Cuesta; y, 4) dictar auto de sobreseimiento provisional a favor de José Francisco Pomboza Guamán, Segundo Francisco Tamaquiza Licintuña, Ruth Germania Basantes García, César Vidal Murillo Falcones y Juan Carlos Benalcázar Mancero.

⁴ Durante la etapa de juicio el proceso fue signado con el No. 06202-2014-0074.

⁵ A quienes se les impuso una pena modificada de 8 años de reclusión mayor ordinaria dada la existencia de circunstancias atenuantes.

⁶ Dado que el tribunal de juicio no consideró que se justificaron circunstancias atenuantes, le impuso una pena de 12 años de reclusión mayor ordinaria.

⁷ También se ratificó la inocencia de José Luis Chávez Velásquez y Pablo Fernando Proaño Cuesta.

⁸ Durante la etapa de impugnación el proceso fue signado con el No. 06202-2014-0238. Los recursos de nulidad y apelación fueron interpuestos por: **Gissela Johanna Pintado Acuña**, Irma Jessenia Moscoso León, Segundo Emilio Moscoso León, Jhon Acuña Cedeño, Juan José Llasha Guzmán, Máximo Alejandro Cuji Manya, Saúl Antonio Navarrete Zambrano, Alberto Joselito Reyes Ortiz, Klever Norberto Sánchez Sánchez, Nelly Oviedo Manzano, **Juan Alberto Salazar López**, Edwin Stalin Cando Borbor, Santo Daniel Ayala García, Franklin Rafael Chicaiza Cuzco, Luis Gabriel Villavicencio Mancheno, Wayra Romeo Chango Chango y Mario Danilo Campos Bonilla. Los recursos de apelación fueron interpuestos por: **Maritza Alexandra Asanza Sánchez**, Alex Santiago Rodríguez Tapia, María Magdalena Saverio Cedeño, la Fiscalía General del Estado (“FGE”), la PGE, el GAD del Municipio de Riobamba y la CGE.

⁹ Los recursos de apelación rechazados fueron los interpuestos por: **Gissela Johana Pintado Acuña**, Juan José Llasha Guzmán, Irma Yesenia Moscoso León, Segundo Emilio Moscoso León, John Acuña Cedeño, Alberto Joselito Reyes Ortiz, Edwin Stalin Cando Borbor, Luis Gabriel Villavicencio Mancheno, Mario Danilo Campos Bonilla, Alex Santiago Rodríguez Tapia, **Maritza Alexandra Asanza Sánchez**, María Magdalena Saverio Cedeño, Nelly Ivonne Oviedo Manzano y **Juan Alberto Salazar López**.

¹⁰ También se confirmó la sentencia condenatoria respecto de Máximo Alejandro Cuji Manya y José Francisco Chavarría, así como la ratificación del estado de inocencia de José Luis Chávez Velásquez.

las acusaciones pública y/o particular¹¹; así como de la aceptación parcial de los recursos de apelación de los procesados Franklin Rafael Chicaiza Cuzco y Wayra Romeo Chango. Finalmente, se dispuso a los sentenciados la obligación solidaria de pago de la indemnización por daños y perjuicios¹².

4. De esta decisión, se interpusieron múltiples recursos de casación¹³, los cuales fueron resueltos en sentencia de 31 de marzo de 2016 emitida por el tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “el tribunal de casación”). El tribunal declaró por unanimidad la improcedencia de, entre otros, los recursos interpuestos por Gissela Johana Pintado Acuña, Maritza Alexandra Asanza Sánchez y Juan Alberto Salazar López. Además, por decisión de mayoría, declaró improcedente el recurso deducido por Fanny Victoria Lazo Ramírez. En aplicación de los principios de favorabilidad y benignidad, el tribunal impuso a Juan Alberto Salazar López, Gissela Johanna Pintado Acuña y Fanny Victoria Lazo Ramírez, entre otros, la pena atenuada de 6 años y 8 meses de privación de la libertad. Por otro lado, el tribunal confirmó la pena de 12 años de reclusión mayor ordinaria de otros procesados, entre los que se encontraba Maritza Alexandra Asanza Sánchez.
5. Fanny Victoria Lazo Ramírez, Juan Alberto Salazar López, Juan José Llasha Guzmán y Maritza Alexandra Asanza Sánchez solicitaron la aclaración y ampliación de la sentencia de casación, solicitudes que fueron negadas por el tribunal de casación mediante auto de 21 de abril de 2016.
6. El 17 de mayo de 2016, Maritza Alexandra Asanza Sánchez presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera instancia, de segunda instancia y de casación.
7. El 19 de mayo de 2016, Juan Alberto Salazar López presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia que resolvió el recurso de casación y el auto que negó los recursos horizontales de aclaración y ampliación respecto de la misma.
8. El 19 de mayo de 2016, Gissela Johanna Pintado Acuña presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación.

¹¹ En ese sentido, se reformó el grado de participación y la pena de Klever Norberto Sánchez Sánchez, Santo Daniel Ayala García, Franklin Rafael Chicaiza Cuzco y Yira Verónica Tuárez Chávez.

¹² Por la cantidad de USD\$ 3'447.569⁰⁰.

¹³ Durante la etapa de casación, el proceso fue signado con el No. 17721-2015-0596. Interpusieron recursos de casación los siguientes sujetos procesales: **Gissela Johana Pintado Acuña**, Juan José Llasha Guzmán, Irma Yesenia Moscoso León, Segundo Emilio Moscoso León, John Acuña Cedeño, Alberto Joselito Reyes Ortiz, Edwin Stalin Cando Borbor, Luis Gabriel Villavidencio Mancheno, Mario Danilo Campos Bonilla, Alex Santiago Rodríguez Tapia, **Maritza Alexandra Asanza Sánchez**, María Magdalena Saverio Cedeño, Nelly Ivonne Oviedo Manzano, **Juan Alberto Salazar López**, Klever Norberto Sánchez Sánchez, Santo Daniel Ayala García, Máximo Alejandro Cuji Manyá y **Fanny Victoria Lazo Ramírez**.

9. El 20 de mayo de 2016, Fanny Victoria Lazo Ramírez presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

10. Mediante auto de admisión de 16 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión conformada por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán admitió a trámite la acción extraordinaria de protección de Fanny Victoria Lazo Ramírez (en adelante “la accionante”), sin pronunciarse sobre las otras tres acciones extraordinarias de protección.
11. En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, el 5 de enero de 2017, la causa se sorteó a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.
12. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión conformada por los entonces jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza y Alfredo Ruiz Guzmán inadmitió a trámite las acciones extraordinarias de protección presentadas por Maritza Alexandra Asanza Sánchez, Juan Alberto Salazar Gómez y Gissela Johanna Pintado Acuña.
13. Mediante auto de 15 de enero de 2018, la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza avocó conocimiento de la acción extraordinaria de protección presentada por Fanny Victoria Lazo Ramírez y dispuso a los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia que presenten su informe motivado de descargo.
14. El 26 de enero de 2018, Sylvia Ximena Sánchez Insuasti, en su calidad de jueza de la Corte Nacional de Justicia, presentó su informe de descargo.
15. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre 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. Mediante providencia de 11 de junio de 2020 la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.
16. Con fecha 18 de mayo de 2021 y 8 de junio de 2021, la accionante presentó escritos ante la Corte Constitucional con la designación de abogados patrocinadores y con alegatos.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de las partes

3.1. Posición de la accionante

18. La accionante afirma que la sentencia de casación impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de no ser privada del derecho a la defensa y de motivación y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literales a) y l) y 82 de la Constitución, respectivamente.
19. La accionante señala que en la audiencia de fundamentación del recurso de casación se demostró que en la sentencia de segunda instancia impugnada se violó la ley y explicó que en dicha sentencia “[...] *se tiene como sustento que soy responsable de peculado por no haber ejercido control de los desembolsos, porque a criterio de los juzgadores, por mi función de Directora Financiera tenía la obligación de realizar control interno*”. Al respecto, agrega que en la audiencia de casación se explicó que la Directora Financiera no tiene competencia legal para intervenir en el “[...] *proceso informático previo al pago, administrado, regulado y controlado por el Banco Central [...]*”, sino que su intervención es posterior “[...] *en el proceso de registro para hacer las conciliaciones*”. Además, la accionante destaca otros aspectos alegados en fase de casación, como por ejemplo: que el delito de peculado es un delito de acción y no de omisión; que la CGE ha dispuesto normas específicas para el control interno en el manejo de los recursos públicos, a través de sistemas informáticos en donde también se encuentran diferenciadas las actuaciones de las distintas funciones involucradas; y que las declaraciones de un testigo y de peritos informáticos dan cuenta que su clave de acceso al sistema informático se encontraba suspendida un año antes de la ocurrencia de los hechos.
20. Al respecto, la accionante señala que los jueces de casación “[...] *sustentaron su decisión en una valoración de la prueba y lo peor en forma ‘sesgada’*”. A continuación, afirma que “[...] *as consideraciones anteriores carecen de razonabilidad y lógica porque no examinan el motivo de la casación por mí planteada*” y agrega que la sentencia de casación impugnada es *infra petita*, lo cual a su criterio vulnera sus derechos constitucionales “[...] *a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de motivación, por tanto resulta incomprensible que en el fallo no se analice esta fundamental circunstancia*”. En ese sentido, reitera que su pretensión en el recurso de casación no consistió en la valoración probatoria, sino que “[...] *al contrario he confrontado la sentencia casada frente a la ley para demostrar que es evidente la violación de la ley, he solicitado la vigencia de mis irrenunciables e imprescriptibles derechos [...]*”. Posteriormente, la accionante cita extractos de varias sentencias constitucionales relacionadas con el contenido del derecho a la seguridad jurídica.
21. Por otro lado, la accionante señala que no existe motivación constitucional en la sentencia de casación impugnada en tanto “[...] *carece de razonamientos constitucionales que diluciden sobre mi irrenunciable derecho al debido proceso, a*

la motivación de los fallos, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva, etc.”. Agrega que la sentencia no se encuentra sustentada “[...] en el sistema de fuentes normativas constitucionales y de derechos humanos [...]” y que se encuentra “[...] en indefensión porque no se desarrollan los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad respecto de la esencia la [sic] casación propuesta”.

22. Adicionalmente, la accionante afirma

[...] al omitir analizar la fundamentación de mi recurso de casación en torno a la violación de las normas de nuestro ordenamiento jurídico expuestas en audiencia pública, oral y contradictoria, fundamentalmente las relacionadas a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en torno al Control Previo, Control Interno, a las Normas de Control Interno, a la Normativa Dictada por el Banco Central del Ecuador para el manejo del Sistema de Pagos Interbancario-SPI y las normas del Código Penal Anterior, especialmente el artículo 257, se incurre en la vulneración de mis derechos a la seguridad jurídica, el debido proceso y el principio de legalidad, problema jurídico que también solicito absolver.

23. Por lo expuesto, la accionante solicita que se declaren las vulneraciones a los derechos constitucionales alegados y se disponga su reparación integral.

24. En su escrito de 8 de junio de 2021, la accionante explica los motivos por los que considera que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la garantía de motivación y a la seguridad jurídica. Concretamente, expone cuatro motivos que sustentan dichas alegaciones: i) “[la] omisión de análisis de los argumentos presentados en el fundamento de la casación [...]”; ii) “[f]alta de adecuación del Tribunal a los criterios de lógica, comprensibilidad y razonabilidad en cuanto al argumento central de la casación propuesta [...]d]e la sentencia de casación no se desprende que se haya evaluado las argumentos referentes el control del SPI y la competencia de Fanny Lazo cómo (sic) directora financiera ”; iii) valoración de la prueba por parte del tribunal de casación con relación al informe de la Contraloría; y, iv) la violación del principio de legalidad penal y administrativo, en tanto el delito de peculado es de acción y el tribunal “[...] no analizó las normas referentes a la competencia del Director Financiero y el control interno vs el control convencional de los artículo (sic) 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”. Finalmente, como pretensión solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados, se deje sin efecto la sentencia impugnada, se retrotraiga el proceso hasta el momento anterior a la sentencia que vulneró sus derechos. Además, reclama una indemnización por daños y perjuicios como medida de reparación integral con base en el artículo 11 numeral 9 de la Constitución.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

25. En su informe, la entonces jueza nacional Sylvia Ximena Sánchez Insuasti señala que formó parte del tribunal que emitió la sentencia de mayoría impugnada a través

de la acción extraordinaria de protección presentada por Fanny Victoria Lazo Ramírez. Agrega que la accionante en su demanda únicamente se refiere a la sentencia de primera instancia que ratificó su estado de inocencia y omite referirse a la sentencia de segunda instancia mediante la cual se determinó su responsabilidad en grado de autora del delito de peculado y se le impuso una pena de reclusión mayor ordinaria de 8 años.

26. Para la entonces jueza nacional Sánchez Insuasti, la afirmación por parte de la accionante acerca de la vulneración de sus derechos constitucionales, así como el fundamento ofrecido,

*[r]esulta incongruente [...] pues la sentencia ha sido dictada por jueces legalmente designados, seleccionados mediante un concurso establecido en la Constitución de la República del Ecuador y leyes aplicables, acorde al procedimiento común que se sigue en la tramitación de los procesos de la Corte Nacional de Justicia, esto es mediante el sorteo de ley por el sistema automático implantado, y siguiendo la normativa aplicable al caso; peor aún, se explica de qué manera esta garantía habría sido vulnerada con las partes dispositiva y resolutive de la sentencia, volviéndose totalmente inentendible la afirmación efectuada por la accionante, pues a continuación se limita a transcribir resoluciones de la Corte Constitucional atinentes al derecho a la **seguridad jurídica**, debiendo enfatizar que en la tramitación del recurso de casación, este Tribunal respetó siempre la normativa aplicable, garantizando en todo momento la seguridad jurídica (el énfasis corresponde al original).*

27. Además, alega que la accionante concentra su argumento en una presunta falta de motivación sin ofrecer razones que justifiquen dicho argumento, excepto en cuanto a la afirmación de que “[...] *el fallo impugnado carece de justificación en el sistema de fuentes normativas constitucionales y de derechos humanos*”. Agrega que, contrario a lo alegado por la accionante, la sentencia impugnada

[...] se encuentra suficientemente fundamentada, en todos sus puntos de derecho, en la normativa vigente y aplicable al caso juzgado, tanto constitucional cuanto legal, nacional y supranacional, así como también en amplia doctrina aplicable, y jurisprudencia de los organismos constitucionales, legales, y de derechos humanos, en especial de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que la afirmación efectuada por la accionante carece de sustento al no obedecer a la realidad.

28. Agrega que la sentencia es “[...] *totalmente congruente en sus partes expositiva, considerativa y resolutive, en la que se realiza el análisis pormenorizado e individualizado, de los planteamientos efectuados por los recurrentes vía casación [...]*”. En ese sentido, afirma que el tribunal contrastó los cargos casacionales de los recurrentes con el contenido de la sentencia de segunda instancia impugnada y que la sentencia incluso utiliza un lenguaje claro y entendible. Añade que el tribunal de casación garantizó en todo momento los derechos de las partes, cumplió con la normativa aplicable al recurso de casación y que la accionante no ofrece razones válidas para el planteamiento de la acción extraordinaria de protección, más allá de la inconformidad con la sentencia impugnada.

29. La entonces jueza nacional manifiesta:

[e]n cuanto a la alegación dirigida a señalar que en la sentencia se omite analizar la fundamentación de su recurso, se debe dejar sentado que la accionante, a través de su defensa técnica, efectuó su posición conforme consta en el numeral 5.1 del fallo contra el cual se ha planteado la acción constitucional, en donde se realiza un alegato propio de instancia y no de casación, como también se lo efectúa en la presente acción constitucional, a más de que la pretensión de la que en su momento era casacionista, estaba dirigida a que el Tribunal de Casación entre a analizar los hechos y las pruebas, situación que está proscrita por la le[y], puntualizando que la procesada concretó su petición casacional en el último párrafo del referido numeral, al señalar: ‘Solicita que por cuanto se ha violado a través de la indebida aplicación de la ley los artículos 257 del Código Penal, artículo 226 de la Constitución de la República, artículos 1, 3, 4, 5 y 8 del Reglamento para el funcionamiento del SPI dictado por el Banco Central, el Instructivo dictado por el Banco Central norma General 2, los artículos 341 del COOTAD, 9 y 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, se revoque la sentencia de segunda instancia y se case la misma a favor de su defendido’. Respecto de los errores in iudicando que la señora Fanny Victoria Lazo Ramírez manifiesta que se habrían presentado en la sentencia de la Corte Provincial y que son de análisis del Tribunal de Casación por ser aplicables al proceso penal, se realizó el estudio pormenorizado de cada uno de ellos, juntamente con los temas propuestos por los demás impugnantes, por lo que se vuelve necesario realizar un análisis íntegro de la sentencia de casación [...].

30. Finalmente, la entonces jueza nacional solicita que “[...] se deseche la demanda de inconstitucionalidad referida”.**4. Análisis constitucional**

31. El artículo 94 de la Constitución dispone que: “[l]a acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional [...]”. En el mismo sentido, la LOGJCC en su artículo 58 prescribe lo siguiente: “[l]a 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”. Así, el control que realiza la Corte Constitucional a través de la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y las garantías del debido proceso en la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional, concretamente respecto de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

32. En una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos y argumentos formulados por la parte accionante respecto de las vulneraciones de derechos que alega. En la sentencia No. 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 con la sentencia referida, un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los tres elementos que se enuncian a continuación:

- [1]. *Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC).*
- [2]. *Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la ‘acción u omisión judicial de la autoridad judicial’ (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.*
- [3]. *Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma ‘directa e inmediata’ (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC)¹⁴ (énfasis añadido).*

33. Como se expuso en la sección 3.1 *supra*, la accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución), al debido proceso (artículo 76 de la Constitución) en las garantías de no ser privada del derecho a defensa (numeral 7 literal a) y de motivación (numeral 7 literal l) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución). Si bien la accionante no expone una justificación jurídica para sustentar esta conclusión, de la demanda se desprende que sostiene que las vulneraciones a sus derechos constitucionales se originaron debido a dos motivos: (i) que la sentencia de casación se sustentó en lo que considera una valoración de la prueba y (ii) que el tribunal de casación, presuntamente, no habría examinado sus cargos casacionales sobre la violación de normas del ordenamiento jurídico expuestas en la audiencia de fundamentación del recurso. En consecuencia, tras realizar un esfuerzo razonable¹⁵ a partir de los argumentos expuestos por la accionante, esta Corte analizará la primera cuestión a la luz del derecho a la seguridad jurídica y la segunda a través de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva.

4.1. Sobre la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica

34. La accionante sostiene que el tribunal de casación valoró prueba y, en consecuencia, vulneró su derecho a la seguridad jurídica.
35. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: *“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”*. Al respecto, esta Corte Constitucional ha manifestado que al analizar una posible vulneración a este derecho se debe *“[...] verificar si en efecto existió una inobservancia del*

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales”¹⁶.

- 36.** De la sentencia de casación impugnada se verifica que el tribunal de casación sustanció el recurso de casación, conforme los artículos

[...] 184.1 y 76.7 literal k) de la Constitución de la República; 184 y 186.1 del Código Orgánico de la Función Judicial, reformados por la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 38, de 17 de julio de 2013; 349 y siguientes del Código de Procedimiento Penal, vigente hasta el 9 de agosto de 2014; y, de conformidad a las resoluciones del Pleno de la Corte Nacional de Justicia Nos. 01-2015 y 02-2015, de 28 de enero de 2015.

- 37.** A su vez, del considerando “6. *NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO DE CASACIÓN*” de la decisión impugnada se desprende que el tribunal de casación, además de fundamentar sus consideraciones en los artículos 76.7.m) de la Constitución, 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2.h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las sustentó en el artículo 349 del Código de Procedimiento Penal, en jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Nacional de Justicia y doctrina. En ese sentido, esta Corte observa que el tribunal de casación determinó que “[...] *debe precisarse que en sede de casación, por imperativo legal, está prohibido volver a valorar prueba*”.

- 38.** Por otro lado, en el considerando “7. *ANÁLISIS DE LA FUNDAMENTACIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN*” de la sentencia impugnada, el tribunal de casación analizó los cargos casacionales planteados por los recurrentes distribuidos del siguiente modo:

7.1 FALTA DE MOTIVACIÓN DE LA SENTENCIA; [...] 7.2 INDEBIDA APLICACIÓN Y ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 257 INCISO PRIMERO DEL CÓDIGO PENAL; [...] 7.3 ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO PENAL; [...] 7.4 ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DE LOS ARTS. 86 Y 85, 87 Y 88 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL; [...] 7.5 EN CUANTO AL CUESTIONAMIENTO AL INFORME DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO EN DONDE SE DETERMINAN INDICIOS DE RESPONSABILIDAD PENAL; [...] 7.6 SOBRE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE NON REFORMATIO IN PEJUS.

- 39.** Tras la revisión de la sentencia de casación impugnada, y particularmente con relación al considerando séptimo de ésta, este Organismo concluye que el tribunal de casación no realizó valoraciones probatorias propias. Al contrario, dentro del análisis de los cargos casacionales expuestos en los considerandos 7.1¹⁷, 7.2¹⁸ y

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19.

¹⁷ Cargo que no fue invocado por la ahora accionante dentro de la fase de casación.

¹⁸ Cargo que sí fue invocado por la ahora accionante dentro de la fase de casación.

7.3¹⁹ de la sentencia impugnada se evidencia que el tribunal de casación únicamente se refirió a la valoración probatoria realizada por el tribunal de segunda instancia. Adicionalmente, en el contexto del considerando 7.4, relacionado con la alegada errónea interpretación de las normas procesales relativas a la valoración de la prueba²⁰, como parte de su análisis el tribunal de casación señala:

Este tipo de acusación, formulada por la casacionista, en contra de disposiciones de naturaleza procesal, podría conducir al Tribunal de Casación, a una nueva valoración de la prueba, ejercicio que está expresamente prohibido en el inciso segundo del artículo 349 del Código de Procedimiento Penal, en cuanto esta actividad intelectual, le está reservada a los órganos jurisdiccionales de instancia [...].

40. De forma similar, al analizar el cargo relacionado con el informe de la CGE²¹, en el considerando 7.5 el tribunal de casación se refirió a las secciones de la sentencia de apelación en la parte pertinente a dicho informe. Posteriormente, concluyó que dichas transcripciones corroboran que el mencionado informe de la CGE estableció indicios de responsabilidad penal y agregó que el tribunal de casación no se encuentra facultado a valorar dicho informe, debido a la prohibición expresa de valoración probatoria en fase de casación. Finalmente, del cargo expuesto en el considerando 7.6 de la sentencia impugnada se desprende que el tribunal realizó consideraciones acerca de la prohibición constitucional de empeorar la situación de las personas procesadas si son las únicas recurrentes, por lo que del mismo no se desprende ninguna valoración relacionada con la prueba.
41. En consecuencia, esta Corte descarta la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica por la alegada valoración probatoria por parte del tribunal de casación.

4.2. Sobre la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación

42. La accionante considera que el tribunal de casación no se pronunció sobre los cargos de casación planteados en la audiencia de fundamentación del recurso, lo que a su entender vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
43. El artículo 76 numeral 7, literal l de la Constitución dispone que

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren

¹⁹ Cargo que no fue invocado por la ahora accionante dentro de la fase de casación.

²⁰ Cargo casacional alegado por la recurrente María Magdalena Saverio Cedeño.

²¹ Cargo que no fue invocado por la ahora accionante dentro de la fase de casación.

debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

44. Sobre la motivación, la Corte Constitucional ha señalado que para satisfacer esta garantía los juzgadores deben cumplir, al menos, los siguientes parámetros mínimos establecidos en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución: (i) enunciar las normas o principios en los que se funda su decisión y (ii) explicar la pertinencia de la aplicación de dichas normas o principios a los antecedentes de hecho²².
45. En este punto es necesario también señalar que la Corte Constitucional ha determinado que existe falta de motivación en dos escenarios: (i) inexistencia de motivación, entendida como la ausencia completa de argumentación y (ii) la insuficiencia de motivación, que ocurre cuando se incumplen criterios que nacen de la Constitución como la coherencia, congruencia y/o pertinencia²³. En ese orden de ideas, la Corte ha sostenido que la motivación exige congruencia argumentativa que implica que el juez o jueza conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes²⁴. La alegación sobre la vulneración del derecho al debido proceso de la accionante guarda relación con la insuficiencia de motivación, en tanto considera que el tribunal debió pronunciarse acerca de la alegada inobservancia de disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en torno al Control Previo, Control Interno, a las Normas de Control Interno, a la Normativa Dictada por el Banco Central del Ecuador para el manejo del Sistema de Pagos Interbancario-SPI.
46. El análisis por parte de esta Corte estará encaminado a verificar si la decisión cumplió con los parámetros mínimos que exige el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución y, dada la alegación de la accionante, si cumplió con la congruencia argumentativa en los términos expuestos en el párrafo precedente. Para ello, esta Corte verificará el contenido principal de la decisión judicial impugnada así como las secciones de la sentencia relacionadas con la accionante. La sentencia impugnada se organiza en la siguiente estructura:

1. ANTECEDENTES, 2. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL, 3. DEL TRÁMITE, 4. VALIDEZ PROCESAL, 5. INTERVENCIÓN DE LOS SUJETOS PROCESALES EN LA SUSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN, 6. NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO DE CASACIÓN, 7. ANÁLISIS DE LA FUNDAMENTACIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN y 8. DE LOS PRINCIPIOS DE BENIGNIDAD Y FAVORABILIDAD PREVISTOS EN EL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL [y Resolución].

47. Como se señaló en la sección 4.1 *supra*, el análisis de casación contenido en el considerando 7 de la sentencia impugnada estuvo organizado en seis subnumerales

²² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 39.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1236-14-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 19.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1582-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 24 y Sentencia No. 273-15-EP/20 de 2 de diciembre de 2020, párrafo 21 y Sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 11.

en los cuales el tribunal analizó los distintos cargos de casación planteados por los veintiún recurrentes, así como la contradicción ejercida por las acusaciones pública y particular. Para este análisis, esta Corte se referirá a las secciones del examen realizado por el tribunal de casación accionado que tienen relación con los cargos planteados por la ahora accionante.

- 48.** Conforme se desprende de la sentencia de casación y de la demanda de acción extraordinaria de protección²⁵, la ahora accionante alegó como cargos de casación “[...] *la indebida aplicación y errónea interpretación de la ley en la sentencia de segunda instancia*”, concretamente con relación a:

[...] indebida aplicación de la ley [de] los artículos 257 del Código Penal, artículo 226 de la Constitución de la República, artículos 1, 3, 4, 5 y 8 del Reglamento para el funcionamiento del SPI dictado por el Banco Central, el Instructivo dictado por el Banco Central norma General 2, los artículos 341 del COOTAD, 9 y 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, se revoque la sentencia de segunda instancia y se case la misma a favor de su defendido.

- 49.** Tanto de la intervención inicial como de la réplica ejercidas por la defensa técnica de la accionante durante la audiencia de fundamentación del recurso de casación se sigue que el fundamento de sus cargos consistió en que el tribunal de apelación no analizó las competencias específicas que en virtud de la ley le correspondían a la entonces directora financiera del GAD del cantón Riobamba.
- 50.** Del considerando “*6. NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO DE CASACIÓN*” de la decisión impugnada se evidencia que el tribunal de casación, tras referirse a la naturaleza de dicho recurso a la luz de normas jurídicas, jurisprudencia y doctrina, que estimó aplicables, determinó

[q]ue el recurso de casación se caracteriza por su tecnicismo y excepcionalidad, en tanto, se dirige y limita, a analizar la sentencia de segunda instancia, a fin de determinar si en ella se ha violado la ley, por alguna de las causales expresamente determinadas en la normativa adjetiva penal, que para el presente caso es el Código de Procedimiento Penal y no otra ley, esto es contravención expresa de la ley, indebida aplicación, o errónea interpretación; es respecto a estos errores ‘in iudicando’, sobre los cuales, le compete pronunciarse al Tribunal de Casación. Además, debe precisarse que en sede de casación, por imperativo legal, está prohibido volver a valorar prueba. De ahí que, toda alegación que no se subsuma dentro de los parámetros legales que rigen el recurso de casación, resulta improcedente, por no ser conducente, para demostrar la violación a la ley en la sentencia objetada (énfasis añadido).

- 51.** Además, en el considerando “*7.2 INDEBIDA APLICACIÓN Y ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 257 INCISO PRIMERO DEL CÓDIGO PENAL*”, el tribunal analizó los distintos cargos relacionados con la violación de la norma referida. A continuación, se hará referencia únicamente al examen realizado

²⁵ Así como del escrito presentado el 8 de junio de 2021 ante esta Corte.

por el tribunal de casación con relación al cargo de indebida aplicación invocado por la ahora accionante en la fundamentación de su recurso.

52. Al analizar la presunta indebida aplicación de dicho artículo, el tribunal de casación se refirió a los distintos elementos objetivos y subjetivos del tipo penal contemplado en el referido artículo 257 del Código Penal, al artículo 233 de la Constitución y a doctrina que estimó aplicable. Además, transcribió el considerando décimo sexto de la sentencia de apelación y sostuvo que el tribunal de apelación hizo referencia y analizó cada uno de los elementos del tipo penal. Posteriormente, el tribunal de casación afirmó que el tribunal de apelación tomó “[...] *en consideración todo el acervo probatorio constante en el proceso y que pormenorizadamente analiza, [lo relativo] al tipo penal y la adecuación de los hechos al mismo [...]*”, lo cual sustentó con una cita del considerando “*DÉCIMO OCTAVO.- EL JUICIO DE TIPICIDAD O ADECUACIÓN TÍPICA*” de la sentencia de apelación. Por último, el tribunal de casación señaló que el tribunal de apelación realizó un análisis individualizado sobre la existencia del delito y la responsabilidad de cada uno de los procesados en el considerando décimo noveno de la sentencia de apelación. Con base en esas consideraciones, el tribunal de casación concluyó que el tribunal de apelación

[...] ha realizado la debida valoración de prueba constante en el proceso, así como el juicio de tipicidad correspondiente, de donde se desprende que los actos ejecutados por los casacionistas, se enmarcan en el tipo penal de peculado, tipificado en el artículo 257 inciso primero del Código Penal [...] por lo que es esta y no otra norma la aplicable al caso; por lo tanto, el cargo formulado de indebida aplicación de esta norma penal en la sentencia, resulta improcedente (énfasis añadido).

53. Por otro lado, en el considerando “7.3 *ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO PENAL*” el tribunal de casación se refirió al contenido de esta norma, que reconoce la autoría como una forma de participación. Si bien la ahora accionante no realizó un cargo de casación con relación a esta norma, se observa que dentro de este análisis el tribunal señaló:

La Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo actuando como tribunal ad-quem, realiza el análisis de la situación de cada uno de los procesados, tanto sobre la existencia del delito, como la responsabilidad de los procesados, llegando a la certeza, como se indicó anteriormente, de que su actuación se encuadra en el delito de peculado en perjuicio del Estado, bajo el grado de participación de autores, para cuyas conclusiones se ha fundamentado en el acervo probatorio constante en el proceso.

Respecto a la situación de los funcionarios públicos usuarios de las claves y coordenadas proporcionadas por el Banco Central del Ecuador, estos han manifestado que en su actuar no existe dolo y tendrían responsabilidades civiles o administrativas, pero no penales; sin embargo, conforme lo ha señalado el tribunal ad-quem, las claves entregadas a los funcionarios, para el manejo de los fondos públicos pertenecientes al cantón Riobamba, tenían la calidad de personal e intrasferible; esto debido a lo delicado de sus funciones, lo cual acarreaba diversas responsabilidades, teniendo en cuenta que estas son indelegables e intrasferibles, y en el caso que nos ocupa, el acto

de transferencia en forma irresponsable no les libera de la responsabilidad asumida, a más de que su obligación era la de controlar los diferentes movimientos económicos que se realizaban en la Municipalidad de Riobamba, existiendo falta de control.

- 54.** Posteriormente, al referirse de forma concreta a los cargos de la ahora accionante, el tribunal de casación accionado citó un extracto la sentencia de apelación en los siguientes términos:

En cuanto a la procesada Fanny Lazo Ramírez, el tribunal de nulidad y apelación, en el considerando DÉCIMO NOVENO, numeral XV, analiza en base a las pruebas, la situación de esta acusada, y entre otras cosas manifiesta:

“(...); los hechos relacionan a Fanny Lazo Ramírez, por la falta de control en el GAD Riobamba que estaban a cargo de la Directora Financiera como dice Contraloría. (...) Comprareció Darwin Javier Paillacho, parte del equipo de auditoría de la Contraloría General del Estado, quien intervino en la elaboración del informe, en lo principal, dice: (...); en cuanto a la falta de control, el Alcalde, Directora Financiera y Tesorero no ejercieron el control necesario para identificar de forma oportuna que todas las transferencias hechas en el GAD-M Riobamba cuenten con la documentación de respaldo correspondiente. (...)”

En audiencia de juzgamiento rindió testimonio John Carlos Arroyo Jácome, funcionario del Banco Central del Ecuador, quien (sic) indica que en cuanto a las tarjetas de coordenadas, claves y firmas de autorización entregadas por el Banco Central a funcionarios del GAD-M Riobamba, el Banco Central tiene procedimientos establecidos para dar claves de coordenadas, en el caso del GAD-M de Riobamba los procedimientos implican que la máxima autoridad solicite para movilizar fondos de cuentas, además, solicita las claves para los funcionarios quienes deben estar autorizados para mover fondos en el GAD-M Riobamba, en el caso específico del GAD-M Riobamba, en el Banco Central, Juan Alberto Salazar mediante oficios solicita que se habilite claves a una serie de personas como Mario Campos Bonilla, Juan Alberto Salazar, Fanny Maldonado, Fanny Lazo, estas últimas solicitadas el 5 de agosto del 2009 y de Mario Campos en el 18 de octubre del 2012. Están registradas, como Registrador Mario Campos Bonilla, Juan Alberto Salazar López; Fanny Lazo como Registrador [sic] de Fondos; y, Fanny Lazo Ramírez en calidad de Autorizadora; para proceder al pago se verifica sus firmas en un sistema del Banco Central que son solicitadas por la máxima autoridad, para un pago se requiere que se registre el pago y después que se autorice el pago, luego de manera electrónica se distribuye el dinero al sistema financiero; el Banco Central tiene sistema de seguridad en el tema tecnológico, es una responsabilidad del encargado de sistemas del Banco Central. (...)”

En cuanto a la Directora Financiera Fanny Victoria Lazo Ramírez, el perito LUIS SALOMÓN LASCANO ROSERO, mencionó: En DATI 002, se estableció que por parte de la DIRECTORA FINANCIERA (lo subrayado es de la Sala) no se ejerció el control correspondiente; se llegó a la conclusión de que no se ha realizado el control de las transacciones sin documentación y no hubo una correcta administración a las cuentas de usuarios, se le relacionó [sic] la Ingeniera Fanny Lazo con los hechos, por la falta de control, testimonio del perito MARCELO FERNANDO CABEZAS ANDRADE, (...)”

La prueba actuada por los hoy sentenciados no ha podido contradecir las pruebas aportadas por la Fiscalía con el fin de establecer la teoría del caso. El nexa causal entre la infracción y los sentenciados ha sido probado a través de los medios probatorios debidamente valorados como eficaces, llegando el juez de la causa a la certeza sobre la existencia del delito de peculado tipificado y sancionado en el Art. 257 inciso primero del Código Penal, conducta cometida por Salazar, Campos, Lazo y Oviedo así como por los otros sentenciados dentro de este proceso” (sic).

- 55.** Tras la referida cita de la sentencia de apelación, el tribunal de casación concluyó “de manera mayoritaria”²⁶ que:

[...] la actuación de la acusada Fanny Lazo Ramírez, está dada por la falta de control necesario para que no se realicen las transferencias que no contaban con los respaldos respectivos, cuando esa era su obligación, y tanto el acto de falta de control, cuanto de delegación de claves como ocurre con los asignatarios de las claves y coordinadas, fueron determinantes para que se pueda perpetrar el delito que se juzga en este proceso penal, ya que bastaba con el pleno ejercicio de sus atribuciones para que se logre evitar el acto delictivo que se ha dado.

- 56.** Finalmente, se observa que el tribunal de casación resolvió declarar improcedente el recurso interpuesto por Fanny Victoria Lazo Ramírez por considerar que no se demostró “[...] la existencia de vulneración de la ley en la sentencia, toda vez que de los argumentos expuestos en la audiencia respectiva, no se ha justificado las causales del artículo 349 del Código de Procedimiento Penal”. De lo anterior, esta Corte Constitucional observa que la sentencia de casación impugnada cumple con los parámetros mínimos de motivación exigidos por el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución. Es decir, el tribunal de casación exteriorizó las razones que llevaron a la decisión adoptada en la sentencia a través de la enunciación de normas jurídicas y principios del derecho y la explicación de la pertinencia de su aplicabilidad para la resolución de los cargos planteados por la ahora accionante, así como de otros recurrentes que plantearon cargos similares.

- 57.** Además, tras la revisión integral de la sentencia impugnada y con base en el análisis expuesto en la presente sección, esta Corte observa que el tribunal de casación se pronunció acerca de los cargos de casación planteados por la ahora accionante que consideró relevantes para resolver el recurso y que determinó que cumplían con las exigencias técnicas propias de la naturaleza excepcional del mismo. De ahí que la sentencia impugnada es congruente con los cargos de casación planteados por la entonces recurrente.

- 58.** En consecuencia, esta Corte Constitucional no encuentra que el tribunal de casación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en perjuicio de la accionante.

²⁶ En razón del voto salvado de una jueza con relación al recurso presentado por la ahora accionante.

4.3. Sobre la alegada vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva

59. La accionante alega que el tribunal de casación vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva debido a que habría omitido analizar la fundamentación de su recurso de casación, en torno a la violación de las normas del ordenamiento jurídico alegadas como infringidas.
60. La Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos:

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

61. Con relación a este derecho, la Corte Constitucional ha sido consistente en sostener que éste se encuentra compuesto por tres elementos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión²⁷. El cargo expuesto por la accionante se relaciona con el derecho de acceso a la administración de justicia, en tanto éste se concreta en el derecho de acción y el derecho de obtener una respuesta a la pretensión planteada²⁸.
62. Del análisis realizado en la sección 4.2 *supra*, se desprende que la accionante recibió una respuesta a los cargos casacionales presentados que, a juicio del tribunal accionado, cumplieron con las exigencias que la técnica del recurso de casación requiere a la luz de la normativa procesal vigente al momento de la controversia.
63. Por otra parte, se observa que en el presente caso la accionante pudo acceder a la administración de justicia, fue notificada con todas las actuaciones procesales realizadas y tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos y pruebas, así como de presentar los recursos determinados en el ordenamiento jurídico procesal²⁹.
64. En consecuencia, esta Corte Constitucional no encuentra que el tribunal de casación vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en perjuicio de la accionante.

5. Decisión

65. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 1180-16-EP.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 112.

²⁹ La accionante presentó recurso de casación respecto de la sentencia de segundo nivel y recursos horizontales de aclaración y ampliación con relación a la sentencia de casación.

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

66. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.21
10:17:56 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1180-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2578-16-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 2578-16-EP

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

SENTENCIA No. 2578-16-EP/21

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección por considerar que la sentencia de segunda instancia dictada dentro de una acción de protección —en la que se impugnaron actuaciones en el marco de las elecciones de directores provinciales del Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas— vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 10 de mayo de 2016, Wilson Octavio Flores Pavón, como presidente del Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas, presentó una acción de protección en contra del Tribunal Nacional Electoral del Colegio de Arquitectos del Ecuador (en adelante, “Tribunal Nacional Electoral”). La acción se presentó al considerar que existió una serie de irregularidades en la elección de los directores provinciales debido a supuestos actos arbitrarios alejados de la normativa reglamentaria¹.
2. El 27 de julio de 2016, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil resolvió declarar sin lugar la demanda, por considerar que no se acreditó la representación del Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas por parte del accionante y por considerar que no se justificó la existencia de vulneración de derechos constitucionales.
3. El 29 de julio de 2016, Wilson Octavio Flores Pavón interpuso recurso de apelación. El 30 de septiembre de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

¹ El proceso fue signado con el No. 09332-2016-05354. En la demanda, el accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso y los derechos de participación democrática por considerar que se publicó de forma ilegítima la convocatoria para la inscripción de listas, se designó de manera ilegítima un Consejo Provincial Electoral y se emitió un acta que declaró ganadora a la lista A, como única lista inscrita, dejando de considerar a las otras listas.

4. El 19 de octubre de 2016, Wilson Octavio Flores Pavón (en adelante, “el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 30 de septiembre de 2016 por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción².
6. El 3 de mayo de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la causa, la cual recayó en la entonces jueza Tatiana Ordeñana Sierra, quien no realizó actuación alguna en el proceso.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre 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.
8. Mediante providencia de 10 de julio de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que, en el término de diez días, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas remita su informe de descargo. El 30 de julio de 2020, la Sala remitió dicho informe.

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

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. El accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la defensa, a no ser sancionado por tribunales u organismos creados por excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto, a la motivación y a recibir atención oportuna de peticiones (Art. 82, 76 numeral 7 literales a, k y l, y 66 numeral 23 de la Constitución). A su vez, menciona la vulneración al principio de legalidad.

² Conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos.

11. El accionante señala que el Tribunal Nacional Electoral vulneró el derecho a la seguridad jurídica ya que *“dentro de autos existe la resolución contenida en el oficio de fecha 12 de agosto del 2015 mediante la cual la accionada resuelve que no se emitirá registro alguno hasta que se llegue a un acuerdo de mediación o sentencia jurisdiccional”*. Asimismo, sostiene que se vulneró el derecho al debido proceso en virtud de que *“el procedimiento efectuado por el organismo accionado no encuentra fundamento alguno en la ley, por cuanto no se efectúa una debida aplicación de normas y no pone en mi conocimiento, previamente antes de emitir su resolución impugnada, los antecedentes que fundamentan el cambio de criterio de la accionada, dejando abierto estado de indefensión y desigualdad para los efectos que conlleva dicho registro”*.
12. El accionante, luego de realizar un recuento de los hechos que dieron origen a la acción de protección, menciona que *“el Colegio Nacional de Arquitectos del Ecuador ni su Tribunal tienen facultades para solicitar una nueva directiva, por lo que existe la violación al debido proceso”*.
13. Además, señala que la Sala accionada vulneró el derecho a la motivación *“ya que dentro de la resolución no se pronuncia sobre las alegaciones presentadas en audiencia”*. Agrega que la sentencia impugnada *“condiciona la acción de protección, esto quiere decir [...] que antes de iniciar la acción de protección debíamos recurrir primero ante la vía jurisdiccional ordinaria y luego si es el caso proponer la acción de protección”*, desnaturalizando la garantía mencionada.
14. Como pretensión, el accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados, la nulidad del oficio No. MIDUVI-DPMG-2016-0054-O de 13 de enero del 2016 *“en el que conceden el registro de la ilegítima directiva”* y que se reestablezca la situación al estado anterior a la vulneración de derechos.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

15. En lo principal, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas señala que *“[d]el texto de la demanda de la Acción de Protección propuesta, se puede fácilmente determinar que son hechos que no están en la esfera constitucional”*. La Sala hace referencia a los fundamentos expuestos en la sentencia impugnada y concluye que dicha sentencia *“ha sido resuelta una vez que se analizado [sic] que no existe violación de derechos”*.

4. Análisis constitucional

16. Previo a resolver la presente acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional considera oportuno realizar las siguientes consideraciones.
17. En los fundamentos de la demanda, el accionante alega la vulneración de varios derechos constitucionales, sin embargo, sólo presenta argumentos en relación con los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de defensa y

motivación. De estos argumentos, el único que tiene relación con las acciones u omisiones directas e inmediatas de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas es aquel sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación referido en el párrafo 13 *supra*. Respecto de los demás derechos, referidos en los párrafos 11 y 12 *supra*, el accionante argumenta cuestiones relacionadas con los hechos que originaron la acción de protección.

18. De tal manera que, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable, la Corte no verifica argumentación completa relacionada con las alegadas vulneraciones de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de defensa en la sentencia impugnada³. Por lo que, este Organismo sólo procederá a analizar la alegada vulneración de la garantía de motivación en la sentencia impugnada, en los términos señalados por el accionante en su demanda.
19. Ahora bien, esta Corte observa que los argumentos expuestos en el párrafo 13 *supra*, también están relacionados con el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia. En ese sentido, sobre la base del principio *iura novit curia*, esta Corte —luego de analizar el derecho al debido proceso en la garantía de motivación— analizará si la sentencia impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.
20. Por último, respecto a los argumentos de la demanda relacionados con los hechos de origen, se recuerda que, a través de una acción extraordinaria de protección, la Corte debe limitar su análisis a las acciones u omisiones de la autoridad judicial en relación con la decisión impugnada. Sólo de manera excepcional y de oficio, dentro de procesos de garantías jurisdiccionales, la Corte podría revisar el conflicto materia del proceso de origen, denominado como “examen de mérito”. Esto procede únicamente cuando se verifican los criterios establecidos en la sentencia No. 176-14-EP/19, entre ellos, que exista una vulneración de derechos por parte de la autoridad judicial accionada⁴.
21. Por lo indicado, primero, corresponde a esta Corte analizar si la judicatura accionada vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva, conforme se expone a continuación.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18. Una argumentación completa requiere de: “18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el “derecho violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma “directa e inmediata” (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC”.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución

22. En su demanda, el accionante alega que la sentencia impugnada carece de motivación ya que no se consideraron sus argumentos y se desnaturalizó la acción de protección al determinar que se debía activar la vía jurisdiccional ordinaria.
23. En relación con el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución establece 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 [...]”. Dentro de una acción de protección, además de enunciar las normas jurídicas y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, la garantía de motivación exige que se realice un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales⁵. En el presente caso, esta Corte procederá a verificar si la decisión judicial impugnada cumple con los parámetros mínimos de motivación referidos.
24. De la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que, en primer lugar, esta describe los fundamentos de la acción y de la contestación a la demanda, así como los fundamentos del presidente del Colegio de Arquitectos del Guayas, quien compareció en el proceso en calidad de *amicus curiae*. Luego, la sentencia cita normas referentes a la acción de protección (artículos 88 de la Constitución, y 40 y 42 de la LOGJCC). En el considerando noveno, se describen los argumentos orales expuestos en la audiencia convocada, y en el considerando décimo se señala que, si bien el accionante presentó la demanda de acción de protección como representante legal del Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas, dicha representación corresponde a quien compareció en calidad de *amicus curiae* y no al accionante. Posteriormente, se señala que no se advierte una vulneración de derechos y que se debe activar la vía judicial ordinaria.
25. De lo expuesto, se observa que en la decisión judicial impugnada se describió lo alegado por las partes y el *amicus curiae* dentro del proceso; se enunciaron las normas jurídicas que la autoridad accionada consideró aplicables al caso, tales como los artículos 40, 42 y la disposición final de la LOGJCC; y se explicó la pertinencia de la aplicación de estas normas al caso concreto, al mencionar que no existe vulneración de derechos y que, a criterio de la judicatura accionada, le correspondía al accionante activar la vía judicial ordinaria.
26. Ahora bien, de la demanda de acción de protección se desprende que el accionante alegó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso y los derechos de participación democrática respecto de varios actos del proceso electoral del Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas, que habrían afectado sus

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28; y, sentencia No. 985-12-EP/20 de 29 de julio de 2020, párr. 24.

derechos, los derechos de varios candidatos de dicho proceso electoral, así como de algunos miembros del Colegio referido. En concreto, señaló que el Tribunal Nacional Electoral del Colegio de Arquitectos del Ecuador publicó de forma ilegítima la convocatoria para la inscripción de listas para la renovación de directores provinciales y designó de manera ilegítima un Consejo Provincial Electoral para la dirección de los comicios de 16 de enero de 2015, desconociendo al Tribunal Provincial Electoral que estaba conformado. Mencionó además que este Consejo emitió un acta donde declaró ganadora a la lista A, como única lista inscrita, ordenándose su posesión y dejando de considerar a las otras listas.

27. Al respecto, en el considerando undécimo de la sentencia impugnada se menciona lo siguiente:

[...] Esta Sala observa que en el caso puesto a nuestro conocimiento, en efecto, no encuentra de los recaudos procesales que se haya cumplido con el requisito contenido en el número 3 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional tornando en improcedente la acción incoada, bajo el amparo de lo dispuesto en el número 4 del Art. 42 de la ley ibídem. Por tanto, al no verificarse que el asunto controvertido corresponda a aquellos que merecen la activación de la justicia constitucional, pues no se advierte de una vulneración de un derecho constitucional, la vía idónea y eficaz es la determinada en la justicia ordinaria.

28. Esta Corte observa que si bien la Sala accionada afirmó que no se advertía una vulneración de derechos constitucionales, en ningún momento realizó un análisis de los derechos alegados como vulnerados en relación con los hechos probados. Así, no se identifica algún análisis respecto de si la convocatoria a elecciones, la designación del Consejo Provincial Electoral y el acta que declaró ganadora a una lista, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica, el derecho al debido proceso y los derechos de participación democrática. Por el contrario, la judicatura se limitó a mencionar que existe otra vía para reclamar la pretensión del accionante, incumpliendo el tercer parámetro mínimo de motivación en garantías jurisdiccionales, que exige que las y los jueces constitucionales realicen un análisis sobre la existencia o no de vulneración de derechos, previo a determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto, de conformidad con la naturaleza de la acción de protección.
29. En consecuencia, esta Corte Constitucional concluye que la Sala accionada, al omitir realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales, vulneró el derecho a la motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.

4.2. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución

30. Conforme se refirió en el párrafo 19 *supra*, esta Corte procederá además a analizar si la decisión judicial impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

31. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, el artículo 75 de la Constitución establece que “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.
32. Esta Corte Constitucional ha determinado que este derecho se compone de tres momentos, los cuales se concretan en los derechos: i) al acceso a la administración de justicia; ii) a un debido proceso judicial; y iii) a la ejecutoriedad de la decisión⁶. El primer momento de acceso a la administración de justicia se compone a su vez del derecho a recibir una respuesta sobre el fondo de la controversia⁷. Al respecto, este Organismo ha indicado que no se recibe una respuesta cuando “*la acción no surte los efectos para los que fue creada*”⁸.
33. De la revisión de la sentencia impugnada, este Organismo observa que la judicatura accionada, además de considerar que existía otra vía para reclamar la pretensión del accionante sin que previamente haya realizado un análisis sobre la existencia o no de las vulneraciones a derechos constitucionales alegadas, rechazó el recurso de apelación por falta de legitimación activa, bajo el fundamento de que el accionante no ejercía la representación del Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas. En tal sentido, en la sentencia impugnada se señala lo siguiente:

[...] es evidente que al haber comparecido el accionante Arq. Wilson Octavio Flores Pavón lo ha hecho invocando la calidad de representante legal (Presidente) del Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas, calidad que en aplicación de la normativa antes transcrita se encontraba en la obligación de justificar a plenitud. La Disposición Final de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional reconoce como supletorias; entre otras leyes, a los Códigos Civil y de Procedimiento Civil, ‘Las corporaciones son representadas por las personas a quienes la ley o las ordenanzas respectivas, o a falta de una y otras, un acuerdo de la corporación, han conferido este carácter.’ De lo expuesto se infiere con claridad que al haber comparecido el accionante en representación del Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas debe legalmente ostentar dicha dignidad, ya que muy distinto es el caso en que una persona comparece por sus propios y personales derechos, lo cual es concordante con lo dispuesto por el literal ‘a’ del artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues en todos los casos se encuentra facultada/a [sic] para comparecer a deducir Acción de Protección quien sea legitimado activo. A pesar de haber sido derogado el Código de Procedimiento Civil, es totalmente vigente y aplicable la Doctrina unánime que reconoce a la Legitimidad de Personería como una solemnidad sustancial en todo tipo de acciones, juicios e instancias [...] sin que se haya podido desvirtuar en forma alguna la presunción de legitimidad de que están revestidos los documentos públicos incorporados al proceso y reproducidos en audiencia, en relación a las entidades

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1943-12-EP/19 de 26 de septiembre de 2019, párr. 45. Sentencia No. 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 24.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

públicas que certifican, documentos sobre los cuales se debatió ampliamente en la correspondiente audiencia. (el énfasis es propio).

- 34.** Del extracto citado se desprende que la judicatura accionada determinó que el accionante no había demostrado que ejercía la representación del Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas puesto que de las pruebas practicadas y la comparecencia del *amicus curiae* en el proceso, el representante de dicha institución era otra persona. A criterio de la Sala accionada, existiría una inconsistencia en cuanto a la *legitimación activa*, ya que el accionante presentó la demanda de acción de protección como representante de dicho Colegio y no por sus propios y personales derechos. La Sala accionada rechazó el recurso de apelación no sólo bajo la consideración de que existía otra vía para reclamar la pretensión sino también con fundamento en una supuesta falta de legitimación activa.
- 35.** Sobre este punto, esta Corte considera pertinente diferenciar entre la legitimación en la causa y la legitimación en el proceso. El primero se refiere a la titularidad de los derechos de acción y de contradicción, por lo que el legitimado en la causa es el llamado a actuar dentro un proceso judicial, ya sea por ser el titular del derecho que se reclama (demandante – legitimado activo) o por ser quien debe responder o contradecir las pretensiones propuestas (demandado – legitimado pasivo)⁹. Cuando ambas partes del proceso se encuentran legitimadas en la causa, se conforma la relación jurídica sustancial¹⁰, pero si existe falta de legitimación en la causa, esto impide que el juez pueda pronunciar una sentencia eficaz porque la resolución no puede surtir efectos respecto de las personas que integraron la parte actora o la parte demandada. Por otro lado, la legitimación en el proceso o también llamada legitimidad de personería, se refiere a la capacidad procesal de las partes para comparecer a juicio¹¹. Así, este aspecto puede estar relacionado ya sea con la capacidad legal o con la existencia de mandato de representación. Cuando ambas partes del proceso se encuentran legitimadas en el proceso, se conforma una relación jurídica procesal válida.
- 36.** Ahora bien, dentro de una acción de protección, la legitimación activa en la causa es amplia¹², conforme lo establece el artículo 86 numeral 1 de la Constitución y el artículo 9 de la LOGJCC, el cual determina que la acción puede ser presentada por “*cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y, [...] Por el Defensor del Pueblo*”. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 108-17-SEP-CC de 19 de abril de 2017 (caso 539-121-EP), pág. 14-15.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 837-15-EP/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 52-54.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 108-17-SEP-CC de 19 de abril de 2017 (caso 539-121-EP), pág. 15.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 43.

En razón de dicho régimen [de legitimación activa amplia], toda persona, grupo de personas, pueblo o nacionalidad, está facultado para proponer o intentar una demanda de garantías jurisdiccionales sin ningún condicionamiento, en aras de asegurar o exigir la protección de derechos constitucionales. Ello es así, independientemente del interés o afectación directa que tenga o soporte el o la accionante sobre los hechos objeto de demanda, ya que los derechos constitucionales son objetivamente importantes¹³.

37. Así, el ordenamiento jurídico establece que la acción de protección no necesariamente debe ser propuesta por quienes se consideran directamente afectados por la vulneración de derechos que se alega, pues bien puede un tercero acceder a la justicia presentando una acción de protección para que se tutelen los derechos de otra persona afectada. En ese sentido, existe una legitimación activa amplia para que puedan ser varios los llamados a comparecer en calidad de accionantes con el fin de proteger derechos de terceros. Para esto, las y los jueces constitucionales tienen la obligación de identificar, de los hechos alegados, quiénes son las personas presuntamente afectadas —sean determinadas o determinables— para así proceder a realizar el análisis sobre la existencia o no de vulneración de derechos respecto de estas.
38. En el caso que nos ocupa, conforme lo señalado en el párrafo 34 *supra*, la Sala accionada rechazó la acción sobre la base de que el accionante no ejercía la representación del Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas. Sin embargo, de la revisión de la demanda de acción de protección se identifica que el accionante, más allá de establecer si el Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas fue la víctima de las vulneraciones de derechos alegadas, expuso que varias irregularidades en el proceso electoral interno habrían vulnerado sus derechos constitucionales así como los derechos de candidatos y miembros de dicho Colegio. Así, la acción de protección fue planteada con el fin de que tutelar tanto los derechos del accionante como de terceros.
39. En tal sentido, esta Corte considera que si al presentar una acción de protección una persona no tiene la representación del órgano que aduce representar —existiendo falta de legitimación en el proceso—, esto no impide el acceso a la justicia constitucional por sus propios y personales derechos, en favor de sí mismo o de otras personas presuntamente afectadas, en virtud del régimen de legitimación activa amplia de esta acción.
40. Si bien la legitimación en el proceso es un presupuesto necesario para su validez, a criterio de este Organismo, en el caso de la acción de protección, si la persona que dice ser representante de un órgano o entidad en realidad no lo es pero está activando la vía constitucional para tutelar sus derechos como persona natural y/o derechos de terceros —como sucedió en el presente el caso— las y los jueces constitucionales deben evitar obstaculizar su acceso a la justicia constitucional. Para ello, pueden continuar el trámite bajo la consideración de que la o el accionante está presentando la acción por sus propios y personales derechos, y no a nombre del

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 170-17-SEP-CC de 7 de junio de 2017, pág. 17.

órgano o institución que decía representar. Además, esta Corte no puede dejar de resaltar que las y los jueces constitucionales, cuando identifiquen que la demanda de garantía no contiene alguno de sus requisitos, pueden disponer que esta se complete y, aun si estuviera incompleta, si del relato se desprende que hay una vulneración de derechos grave, están en la obligación de tramitarla y subsanar la omisión de los requisitos que estén a su alcance para evitar que tal omisión se convierta en un obstáculo para acceder a la justicia¹⁴.

41. Ante estos escenarios, las y los jueces constitucionales no pueden abstenerse de analizar las vulneraciones de derechos que se alegan en la demanda de garantía jurisdiccional. Esto sin perjuicio de que, conforme lo dispuesto en el artículo 11 de la LOGJCC, el tercero afectado pueda comparecer en cualquier momento en el proceso, modificar la demanda, desistir de la acción o deducir los recursos de ley, aunque no haya comparecido al inicio del proceso.
42. En consecuencia, en el caso en particular, esta Corte considera que si la Sala verificó que el accionante no era el representante del Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas pero buscaba tutelar sus propios derechos y los de terceros, no existía impedimento alguno para que la judicatura accionada conozca el fondo del asunto. En tal sentido, la decisión de la judicatura accionada de rechazar la acción sobre la base de que el accionante no ejercía la representación del Colegio Provincial de Arquitectos del Guayas, es contraria al derecho de acceso a la justicia y a obtener una respuesta fundada de la pretensión del accionante.
43. Así, se evidencia que en el caso en concreto la acción de protección no generó los efectos para los que fue creada, vulnerándose así el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución.
44. Por último, respecto de los argumentos relacionados con los hechos de origen conforme los párrafos 11 y 12 *supra*, esta Corte no se pronunciará sobre los mismos dado que no encuentra que se cumplan los parámetros establecidos para ello. Si bien se ha identificado la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva por parte de la autoridad judicial accionada, esta Corte observa que el caso no cumple con los demás parámetros para realizar el examen de mérito, entre los cuales se incluye contar con elementos de gravedad, novedad, relevancia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo¹⁵.
45. Como un punto adicional, esta Corte considera pertinente señalar que, debido al transcurso del tiempo, los efectos de un nuevo fallo, en caso de que se identifiquen

¹⁴ LOGJCC, artículo 10: “[...] Si la demanda no contiene los elementos anteriores, se dispondrá que se la complete en el término de tres días. Transcurrido este término, si la demanda está incompleta y del relato se desprende que hay una vulneración de derechos grave, la jueza o juez deberá tramitarla y subsanar la omisión de los requisitos que estén a su alcance para que proceda la audiencia”.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 56.

vulneraciones de derechos constitucionales, deben evitar alterar situaciones jurídicas consolidadas.

5. Decisión

46. 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 No. 2578-16-EP.
2. **Declarar** que la sentencia dictada el 30 de septiembre de 2016 por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, reconocidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución.
3. Disponer como medidas de reparación:
 - i. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 30 de septiembre de 2016 por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
 - ii. Devolver el expediente a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, para que, previo sorteo, se designen otros jueces con el fin de que conozcan y resuelvan el recurso de apelación, de conformidad con los criterios establecidos en la presente sentencia y garantizando los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación.
 - iii. Que el Consejo de la Judicatura, en el término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, difunda la sentencia a las juezas y jueces que conocen garantías jurisdiccionales y les comunique la obligación de aplicar los criterios establecidos en este fallo. El Consejo de la Judicatura, a través de su representante y en el mismo término de 10 días, deberá remitir a esta Corte los documentos que justifican la difusión de la presente sentencia a las y los jueces constitucionales.

47. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.21
10:29:38 -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 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2578-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1271-16-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

Caso No. 1271-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de casación, en donde se alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos; a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 8 de marzo de 2004, el señor Jaime Gualberto Pinos Manzano presentó un recurso de plena jurisdicción o subjetivo en contra de la Contraloría General del Estado, impugnando la resolución No. 6836 de 18 de noviembre de 2003, la cual ratifica su responsabilidad civil solidaria por USD \$ 124.582,20 confirmada mediante resolución No. 4894 de 8 de mayo de 2002¹.
2. Con fecha 8 de abril de 2011, la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito dictó sentencia desechando la demanda presentada, y, en consecuencia, confirmó la legalidad del acto administrativo impugnado, por cuanto: “(...) a juicio de la Sala, el actor no dio el soporte jurídico suficiente para que las actuaciones administrativas impidan un pago de lo no debido a la contratista, por efecto de la diferencia del producto contratado y lo efectivamente entregado a la entidad contratante (...)”.
3. Jaime Gualberto Pinos Manzano interpuso recurso de casación. El 30 de marzo de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante resolución de mayoría rechazó el recurso de casación, y, por ende, no casó la sentencia de 8 de abril de 2011. Del fallo, se solicitó aclaración y ampliación, lo cual fue negado mediante auto de 25 de mayo de 2016.

¹ Mediante examen especial se analizó la adquisición de tetraetilo de plomo por parte de PETROINDUSTRIAL a la compañía Minga S.A. por el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 1998. Se estableció la responsabilidad civil solidaria en contra de Jaime Gualberto Pinos Manzano, ya que, a criterio del organismo de control, como jefe de la Unidad Legal de PETROINDUSTRIAL no incluyó una cláusula referente a la existencia de remanentes que venían produciéndose antes de la firma del contrato, ni realizó ninguna acción legal para recuperar la diferencia en la entrega de TEL-B de 18,375 TM, que asciende al valor establecido en la glosa.

4. El 17 de junio de 2016, Jaime Gualberto Pinos Manzano, -en adelante el accionante; presentó acción extraordinaria de protección en contra de la resolución de mayoría de 30 de marzo de 2016 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación No. 17741-2011-0230.
5. El 23 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada, correspondiéndole la sustanciación a la jueza constitucional Marien Segura Reascos.
6. El día 5 de febrero de 2019, entraron en funciones los actuales miembros de la Corte Constitucional. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del organismo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
7. El 21 de mayo de 2021 la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados activos y pasivos, al Procurador General del Estado, así como a los terceros con interés en la causa; disponiendo a los jueces nacionales que dictaron la resolución impugnada, que en el término de cinco días presenten un informe sobre el contenido de la demanda.

II. Competencia de la Corte Constitucional

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

III. Decisión judicial impugnada

9. La decisión impugnada es la resolución de mayoría dictada y notificada el 30 de marzo de 2016, por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación No. 17741-2011-0230, que rechazó el recurso interpuesto.

IV. Alegaciones de las partes

Del señor Jaime Gualberto Pinos Manzano

10. El accionante señala que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, y a la seguridad jurídica; derechos establecidos en los artículos 75, 76 número 7 letra (l) y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

11. Con respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, el accionante manifiesta que el fallo impugnado:

“(...) no cumple con el requisito de razonabilidad que implica que la decisión se encuentre fundamentada en principios y normas constitucionales, sin que puedan incluirse criterios que contradigan dichos principios. No es razonable por cuanto su decisión no se fundamenta ni en principios ni en normas constitucionales y en la parte relevante del fallo se evidencian la falta de razonamientos con los que desatienden los válidos y precedentes argumentos con los cuales recurrí la sentencia del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo (...) no atendieron objetivamente mis pretensiones y tampoco se refirieron de manera alguna a la falta de aplicación de normas de derecho, aspecto invocado en mi recurso, incumpliendo de esta manera con la obligación de motivar su fallo (...) no construyeron una sentencia con una estructura coherente, pues no existe contraposición alguna entre elementos fácticos y jurídicos, ya que en un primer momento -en 52 líneas- se limita a incluir toda una transcripción textual de mi recurso para, en un segundo momento, -en 28 líneas- limitarse a indicar en qué consiste el recurso de casación; con esta estructura no existe cabida a una contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, por lo que no observa el requisito de la lógica (...) la ausencia de razonabilidad y la falta de lógica en la sentencia hacen que ésta no pueda ser adecuadamente comprendida (...)”.

12. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante sostiene que: *“En el presente caso se me ha permitido acceder a la justicia y judicializar mi situación; sin embargo, al momento de resolver, las autoridades jurisdiccionales respectivas han vulnerado mi derecho a la tutela judicial efectiva en el momento en que no he podido obtener de ellos una sentencia motivada (...)”.*
13. En lo que atañe al derecho a la seguridad jurídica, en la demanda se asevera: *“La falta de una adecuada motivación de la sentencia de casación, la ausencia de razonamientos coherentes, la no observancia del principio de preclusión procesal, así como la no observancia de los precedentes, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, situación que no se ajusta a un Estado constitucional de derechos y justicia”.*
14. Como pretensión solicita que se declare la vulneración de los mencionados derechos, que se deje sin efecto la decisión judicial impugnada, y que otro tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación en cuestión.

De los jueces accionados

15. La jueza sustanciadora efectuó el requerimiento formal de informe mediante auto de 21 de mayo de 2021. Mediante escrito de 27 de mayo de 2021 los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia señalan en lo pertinente: *“La acción extraordinaria de protección ha sido deducida en contra de la sentencia expedida el 30 de marzo de 2016, a las 16h18, por los Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso de casación No. 17741-2011-0230, la misma que se encuentra*

debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, y conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento las y los jueces nacionales que la suscribieron doctores Pablo Tinajero Delgado (ponente), Cynthia Guerrero Mosquera y Álvaro Ojeda Hidalgo (voto salvado) por el numeral 1 del artículo 184 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación, por lo que ésta será tenida como informe suficiente”.

V. Análisis constitucional

16. A decir del accionante, la sentencia en análisis vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos, que consta en el artículo 76, número 7, letra l) de la Constitución de la República:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

17. De conformidad con lo que establece la precitada norma, le corresponde a esta Magistratura verificar si la sentencia a examinarse al menos enuncia las normas en las que se funda y explica la pertinencia de las mismas frente a los hechos planteados².
18. Los jueces en su análisis hicieron mención del artículo 3 de la Ley de Casación, así como de la sentencia No. 160-2015 de 30 de abril de 2015, al igual que de la sentencia dictada el 31 de enero de 2007 por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la entonces Corte Suprema de Justicia publicada en la Gaceta Judicial año CVIII, serie XVIII, número 4, página 1337.
19. Sobre la explicación de la pertinencia de las normas con respecto al caso concreto, se tiene:

(...) el recurrente, fundamentado en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de aplicación de normas de derecho, alega que la sentencia recurrida es inmotivada. Al respecto esta Sala Especializada aclara que si el recurrente consideraba que existe falta de motivación en la sentencia impugnada, dicha falta se hubiese producido en la parte considerativa de la misma, alegación que no cabe

² De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte (sentencia 1285-13-EP/19), los parámetros mínimos de motivación son: i) enunciar normas; ii) explicar pertinencia; y, iii) en garantías jurisdiccionales, 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.

realizarla con fundamento en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación puesto que en esta causal se requiere que el yerro invocado haya sido determinante en la parte dispositiva del fallo, tal como se pronunció esta Sala en la sentencia dictada el 30 de abril de 2015 en el recurso de casación No. 491-2012, resolución No. 160-2015. Es necesario también recordar que la argumentación del recurso de casación debe ser examinado, no como si se tratara del extinto recurso de tercera instancia, sino que debe analizarse bajo los principios rigurosos y formalistas propios del recurso extraordinario de casación, donde no es posible introducir nuevos hechos al debate, ni discutir los problemas fácticos que ya fueron analizados por el Tribunal de instancia. (...) En la especie, el recurrente argumenta que la sentencia es inmotivada porque el Tribunal de instancia no analizó sus argumentaciones y las distintas piezas que obran del proceso, observándose así que la acusación del recurrente pretende impugnar la apreciación que realizó el Tribunal de instancia respecto a la glosa impuesta al actor del juicio, pretendiendo además que se vuelvan a analizar los hechos controvertidos, lo cual es inadmisibile con cargo a la referida causal. Por otro lado, si el recurrente alega que existe falta de motivación en la sentencia, es indispensable que determine con precisión qué parte de la sentencia carece de dicha motivación y la manera en que se ha desconocido esta garantía del debido proceso, lo cual el recurrente no ha hecho en el presente caso sino que se ha limitado a realizar afirmaciones generales y abstractas sin correlacionarlas a aspectos concretos de la sentencia impugnada, lo que impide que el vicio alegado prospere. Por lo expuesto, queda evidenciado que no se ha configurado el vicio alegado por el recurrente en lo referente a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por lo que se desecha el recurso por este extremo.

20. Y continúa la explicación de la Sala, al señalar:

(...) esta Sala Especializada estima pertinente aclarar que, de conformidad a la naturaleza jurídica del recurso extraordinario de casación, no cabe consideración en cuanto a los hechos, ni tampoco es posible ninguna clase de análisis probatorio, como indebidamente pretende el casacionista que haga este Tribunal de Casación. Sobre la causal alegada, es necesario remitirnos a la sentencia expedida el 31 de enero de 2007 por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia, publicada en la Gaceta Judicial. Año CVIII. Serie XVIII, No. 4. Página 1337 (...) En la especie, los requisitos para la procedibilidad de la causal tercera no se han cumplido, toda vez que el recurrente se limita a enunciar las normas procedimentales que a su criterio no se han aplicado en la sentencia, y solamente menciona que como consecuencia de dicha inaplicación no se han valorado sus pruebas, pero de manera alguna determina, específica o cita lo siguiente: a) qué normas de derecho han sido equivocadamente aplicadas o no han sido aplicadas como consecuencia de la violación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; y. b) cómo la falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba han conducido a la violación de normas de derecho ya sea por equivocada aplicación o por su no aplicación. Por estas razones, se desecha el recurso por este extremo.

21. Revisado el fallo impugnado, se colige que los jueces enunciaron las normas y explicaron la pertinencia de su aplicación al caso concreto, cumpliendo así con la letra l del número 7 del artículo 76 del CRE, por lo que se descarta la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos.

22. La Constitución de la República, consagra en su artículo 75: *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”*.
23. Esta Magistratura ha señalado: *“La jurisprudencia de la Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión. (...) El derecho a un proceso judicial se materializa en el debido proceso, que instrumenta la tutela judicial efectiva, y comprende los actos que suceden desde que se presenta una acción ante la administración de justicia hasta que se ejecutoria una resolución o sentencia debidamente motivada”*³.
24. Precisamente, en este último aspecto el accionante argumenta la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, al aseverar que, si bien pudo acceder a la justicia, al momento de resolver los jueces accionados vulneraron el precitado derecho al momento en que no se pudo obtener de ellos una sentencia motivada.
25. Si bien a través de una acción extraordinaria de protección la Corte Constitucional está impedida de analizar la corrección de lo decidido en un fallo de la justicia ordinaria; si le asiste la facultad de pronunciarse sobre el cumplimiento de los elementos mínimos de motivación a la luz de la norma constitucional correspondiente. De ahí que, según se analizó en párrafos precedentes, la decisión judicial examinada se considera motivada, por lo que no se evidencia una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en los términos expresados por el accionante⁴.
26. Sobre la violación del derecho a la seguridad jurídica, el accionante considera que esta se produjo por la falta de una adecuada motivación del fallo impugnado, en el cual, asegura, no hay razonamientos coherentes, y se han inobservado precedentes y el principio de preclusión procesal.
27. Así, la Constitución de la República establece en el artículo 82 que el derecho a la seguridad jurídica se sustenta *“(...) en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21.

⁴ Esta Corte ha mencionado en su sentencia 1234-14-EP/20: *“Los conjuces de la Corte Nacional de Justicia no están obligados a admitir todos los recursos que se interpongan; por el contrario, están obligados a inadmitir aquellos que no se hayan interpuesto con arreglo a los requisitos exigidos por la ley. De modo que, en el presente caso no se observa vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto al acceso a la administración de justicia en la interposición del recurso en tanto fue conocido con arreglo a la ley”*.

28. Sobre esto, la jurisprudencia de esta Corte establece: “(...) *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*”⁵.
29. En la especie, se reitera que a esta Magistratura le corresponde únicamente verificar los elementos básicos de la motivación, mas no pronunciarse sobre la corrección de la aplicación normativa; y según lo señalado en los párrafos 16 – 21 *supra*, la decisión judicial impugnada se considera motivada.
30. Y, además, al evidenciarse que el razonamiento judicial se sustentó en criterios jurisprudenciales y normas jurídicas claras, previas, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, en este caso, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; no se colige la existencia de una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS
HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.23
11:07:25 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1906-13-EP/20.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalment
GARCIA e por AIDA
BERNI SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1271-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintitrés 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. 2270-16-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

Caso No. 2270-16-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 emitida por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro de la causa No. 17751-2015-0234 vulneró los derechos al debido proceso en las garantías de motivación y defensa del SENA. Una vez realizado el análisis, se desestima la demanda.

I. Antecedentes

1. El 02 de enero de 2014, el señor Rodrigo Fabián Arteaga Valdivieso, gerente general y representante legal de LAAR COURIER EXPRESS S.A., presentó una demanda de impugnación a la liquidación No. 31935117 de 28 de noviembre de 2013, por la cual fue sancionado con \$159.00¹ por parte del jefe de Procesos Aduaneros -Courier del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.
2. El caso fue signado con el No. 17506-2014-0001 y su sustanciación correspondió al Tribunal Contencioso Tributario No. 1 (en adelante el Tribunal Contencioso) con sede en el cantón Quito; que el 23 de enero de 2015, con voto de mayoría, dictó sentencia aceptando la demanda y dejó sin valor jurídico alguno al acto impugnado.
3. Los días 12 y 13 de febrero de 2015, de manera independiente, el jefe de Procesos Aduaneros- Courier del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y la procuradora fiscal del director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador respectivamente, interpusieron recursos de casación.
4. El 14 de julio de 2015, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró la admisibilidad parcial del recurso propuesto por el jefe de Procesos Aduaneros del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en cuanto al cargo de falta de aplicación del artículo 245 del Código Tributario al amparo de la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, vigente a la época. Y, en cuanto al recurso de casación planteado por el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador declaró la admisibilidad parcial por los cargos formulados en base a la causal segunda del

¹ El acto impugnado contenía la multa por falta reglamentaria por fraccionamiento de mercancías.

artículo 3 por falta de aplicación de los artículos 245 y 257 del Código Tributario de la norma ibidem.

5. El 03 de octubre de 2016, dentro del recurso de casación No. 17751-2015-0234, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en voto de mayoría², consideró que no se configuraron los vicios invocados por los recurrentes por lo que decidió no casar la sentencia venida en grado.
6. El 17 de octubre de 2016, la Ab. Tannia Patricia Loyola Moreano, procuradora fiscal del director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) (en adelante la entidad accionante) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia referida en el párrafo anterior.
7. El 17 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa 2270-16-EP. Posteriormente, el proceso fue remitido a la exjueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.
8. El día 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, para el ejercicio de las competencias constitucionales y legales, los actuales jueces de la Corte Constitucional. Como consecuencia del sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa se remitió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 21 de mayo de 2021, avocó conocimiento de la causa, ordenó que se notifique a las partes, y solicitó el informe de descargo a la jurisdicción que emitió el acto impugnado.
9. El 28 de mayo de 2021, el Dr. Gustavo Adolfo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia y los jueces nacionales Dr. José Dionisio Suing Nagua y Dra. Gilda Rosana Morales Ordóñez presentaron el informe de descargo delimitado en el párrafo anterior.

II. Competencia de la Corte Constitucional

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

² El voto de mayoría correspondió a los jueces nacionales Ana María Crespo Santos y José Luis Terán Suárez; mientras que el voto salvado lo emitió la jueza nacional Maritza Tatiana Pérez Valencia quien concluyó: “(...) en el presente caso, el hecho de que no haya sido calificada la contestación a la demanda, no ha influido en la decisión de la causa, pues los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en la contestación no calificada, fueron analizados y resueltos en sentencia, por lo tanto la actuación ha quedado plenamente convalidada. Esta Sala cree importante señalar que a pesar que la conclusión del Tribunal de instancia, de que la falta de calificación a la demanda ha quedado convalidado (sic) con la presentación de las pruebas no es precisamente exacta, por el análisis realizado es evidente que ha existido una convalidación por parte del Tribunal de instancia y en tal virtud la pretensión casacional presentada es improcedente pues la conclusión de los jueces A-quo a pesar de no ser exacta no ha influido en la decisión final de la causa (...)”.

III. Decisión Impugnada

11. La decisión impugnada por la entidad accionante es la sentencia emitida el 03 de octubre de 2016, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (en adelante la Sala Nacional), por la cual no se casó la sentencia dictada el 23 de enero de 2015, por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Tributario, con sede en Quito.

IV. Pretensión y argumentos de las partes

4.1. Entidad accionante

12. La entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulnera los derechos contenidos en los artículos 75 (tutela judicial efectiva), 76 numerales 1 (cumplimiento de normas y derechos de las partes por toda autoridad administrativa y judicial) y 7 literales a), c), h) y l) (derecho a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o procedimiento; ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; presentar de forma escrita o verbal las razones o argumentos de los que se crea asistida, replicar los argumentos de las otras partes, presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra; y, motivación de las decisiones); y, 82 (seguridad jurídica) de la Constitución de la República.
13. Para sustentar sus reclamaciones, la entidad accionante en su demanda expone los antecedentes procesales y transcribe el escrito de interposición del recurso de casación. En cuanto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica menciona que ha existido “(...) *inobservancia de la Ley, al momento de resolver el presente juicio, por lo que la sentencia aquí impugnada posee un contenido por demás desafortunado y arbitrario al haber incurrido en errores in iudicando*”.
14. Sobre la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva indica “*Resulta inoperante tratar de realizar un análisis verdadero de la resolución emanada por parte de la Sala de los Conjuces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, puesto que la misma no presenta en ninguno de sus considerandos algún tipo de argumentación que establezca a ciencia cierta qué parámetros o métodos de ponderación ha utilizado para llegar a su tan ilegítima resolución, en la cual, como se ha expuesto ha decidido dejar en indefensión al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador*”, debido a que no habría sido calificada la contestación a la demanda de la entidad ni habría podido presentar pruebas en el desarrollo del proceso.
15. En este mismo sentido, la entidad expone argumentos vinculados a los hechos que dieron origen al proceso contencioso tributario, así expone, “*La conclusión a la que se llega es que la compañía LAAR COURIER EXPRESS S.A. incurre en una Falta Reglamentaria por no cumplir con las formalidades y obligaciones establecidas en el Reglamento de Courier, en virtud de lo expuesto, la autoridad aduanera actuó*

*amparado en lo que prescribe **CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN COMERCIO E INVERSIONES**, es la **LEY DE LA MATERIA ESPECÍFICAMENTE**, en la Administración Tributaria Aduanera, y al ostentar el carácter de orgánica, obtiene una **JERARQUÍA SUPERIOR** a cualquier normativa ordinaria y aún más "administrativa", al ser actos administrativos emitidos por la Administración Tributaria Aduanera se debe hacer referencia estricta a dicho cuerpo legal, sin menoscabar la concordancia que pueda tener con otros cuerpos legales; sin embargo, la competencia obliga al estricto cumplimiento de la norma contenida en **CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN COMERCIO E INVERSIONES**". (énfasis en el texto originario).*

16. En atención a lo manifestado, la entidad accionante solicita se declare la vulneración a sus derechos constitucionales y se proceda a la reparación correspondiente.

4.2. Legitimado pasivo

17. El 28 de mayo de 2021, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remitieron el informe de descargo correspondiente. Al respecto, se indicó que los jueces que emitieron la decisión impugnada no se encuentran en funciones; sin embargo, expresan que de la sentencia se desprende lo siguiente:

1.2.- El Tribunal de Casación en relación a la acusación al tenor de la causal segunda por la falta de aplicación del artículo 245 del Código Tributario, propuesto por el Dr. Hugo Pérez Clavijo, en calidad de Jefe de Procesos Aduaneros – Courier del SENAE, establece que: "...se concluye que no se ha configurado la falta de aplicación del Art. 245 del Código Tributario, concerniente a la causal segunda de la Ley de la materia."

1.3.- Sobre la acusación al tenor de la causal segunda por la falta de aplicación del artículo 245 y 257 del Código Tributario, propuesto por la Abg. Tannia Patricia Loyola Moreano, en calidad de Procuradora Fiscal de la autoridad demandada, concluyen que: "...no se ha configurado el vicio de falta de aplicación de los Arts. 245 y 257 del Código Tributario relacionado con la causal segunda de la Ley de Casación."

V. Análisis Constitucional

18. La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional que persigue proteger los derechos fundamentales de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades contra las vulneraciones producidas a través de los actos jurisdiccionales de carácter definitivo o inmutable. En este sentido, no se puede considerar a esta garantía como una nueva instancia de revisión respecto a las decisiones tomadas por los jueces ordinarios, sino que, al ser una acción, se activa un nuevo proceso que busca satisfacer pretensiones autónomas y diversas a las controvertidas en el proceso originario.
19. La entidad accionante ha determinado la vulneración a diferentes derechos constitucionales (ver párrafo 12 *ut supra*), sin embargo, su argumento central se

relaciona con que la decisión no se encontraría motivada y que además su derecho a la defensa se habría visto afectado; consecuentemente, al no haberse presentado un argumento mínimamente claro en torno a la posible vulneración a los derechos contemplados en el artículo 75³ y 82 de la CRE, no se los analizará.

5.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y el derecho a la defensa

20. La Constitución del Ecuador dispone en el artículo 76 numeral 7 literal l) que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”; en este contexto, la Corte Constitucional ha señalado que, lo que corresponde es determinar si la decisión cumple, entre otros, con los siguientes elementos que componen esta garantía i) enunciación en la sentencia de las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho⁴.
21. En el presente asunto, la entidad accionante considera que la decisión vulnera esta garantía debido a que no cuenta con argumentos que sustente la decisión tomada por la Sala Nacional. En este sentido, se procede a verificar si la decisión impugnada cumple con los presupuestos determinados en el párrafo anterior a fin de considerarla motivada.
22. La decisión impugnada consta de seis considerandos: I. Antecedentes⁵, II. Jurisdicción y Competencia⁶, III. Validez Procesal⁷, IV. Planteamiento de los Problemas Jurídicos; en este acápite la Sala indicó “(...) los proponentes de los recursos de casación han fundamentado su pedido de la siguiente manera, por una parte el Jefe de Procesos Aduaneros- Courier del SENA, por la **causal segunda por falta de aplicación del Art. 245 del Código Tributario**; y en lo que respecta al

³ Si bien la entidad accionante ha referido la vulneración a este derecho, este Organismo considera adecuado realizar el análisis en la garantía de motivación, en atención a la sentencia No. 889-20-JP/21, esta Corte señaló que: “(...) En varios casos ha declarado la violación de la tutela efectiva cuando se han violado garantías del debido proceso, como la motivación, la defensa, el cumplimiento de normas o el derecho a recurrir. Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma”.

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

⁵ La Sala realiza una descripción de los cargos casacionales admitidos por el conjuer, así como el contenido de la sentencia y voto salvado emitido por el Tribunal Contencioso Tributario.

⁶ La Sala refiere que es competente para conocer y resolver el recurso de casación en virtud de las Resoluciones No. 004-2012 de 25 de enero de 2012 y 341 de 17 de diciembre de 2014 emitidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura; Resoluciones No. 01-2015 y 02-2015 de 28 de enero de 2015, expedidas por el Pleno de la Corte Nacional; el sorteo respectivo, el artículo 184 de la CRE, 185. 1 del COFJ.

⁷ La Sala indicó que no existen circunstancias que puedan afectar la validez del proceso.

petitorio de la (...) Procuradora Fiscal de la autoridad demandada, lo llevó a cabo por la causal segunda, por falta de aplicación de los Arts. 245 y 257 del Código Tributario, vicios que han sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia atacada (...)”.

23. En el considerando V. Consideración y Resolución de los Problemas Jurídicos, la Sala expone la finalidad del recurso de casación, posteriormente, refirió los cargos casacionales planteados por los recurrentes, transcribió el contenido de los artículos 245 y 257 del Código Tributario⁸, refirió el contenido del artículo 3 numeral 2 de la Ley de Casación⁹, aplicable al caso, explicando que “(...) dicha causal tiene relación con lo que se denomina vicios in procedendo por lo que debe demostrar la violación directa de normas adjetivas (...) implica delimitar los cargos imputados, con precisión y exactitud, por cualquiera de los tres modos establecidos, ya sea por: a) Aplicación indebida, b) Falta de aplicación; y, c) Errónea interpretación de normas de derecho adjetivas, tres cargos que son excluyentes del análisis del mismo atributo, respecto a la misma norma impugnada”. De igual modo, indica que a fin de que prospere la causal se debe cumplir con las siguientes condiciones recurrentes “(...) 1.- Que la violación produzca nulidad insanable; 2.- Que se hubiere provocado indefensión; 3.- Que, tanto la nulidad insanable como la indefensión, hubieren influido en la decisión de la causa; y, 4.- Que la nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente”.
24. Ahora bien, respecto al recurso de casación del jefe de procesos aduaneros sobre la falta de aplicación del artículo 245 del Código Tributario, la Sala observó diferentes actuaciones procesales¹⁰, y concluyó:

⁸ Código Tributario. Registro Oficial Suplemento No. 38 de 14 de junio de 2005. “**Art. 245.- Aclaración y complementación.-** A la contestación se acompañará copia certificada de la resolución o acto impugnado de que se trate y de los documentos que sirvieron de antecedentes, si fuere del caso.

El Ministro de Sustanciación calificará la contestación y dispondrá que se le aclare o complete en el término de cinco días, si no reuniere los requisitos de este artículo y del anterior”. “**Art. 257. Término probatorio.-** Calificada la contestación de la demanda y siempre que haya hechos que justificar, el Ministro de Sustanciación, de oficio o a petición de parte, concederá el plazo común de diez días para la prueba”.

⁹ Ley de Casación. Registro Oficial Suplemento No. 229 de 10 de marzo de 2004. “**Art. 3.- Causales.-** El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: 2da. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, cuando hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión, siempre que hubieren influido en la decisión de la causa y que la respectiva nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente”.

¹⁰ A fojas 27-28 de la sentencia de casación se indica: “**1)** A fs. 23-25 obra la contestación a la demanda presentada por el Jefe de Procesos Aduaneros-Courier del SENAE, de fecha 11 de febrero de 2014; **2)** Mediante providencia de fecha 31 de marzo de 2014, a las 09h25 se agrega al proceso (sin proveerse) el escrito antes manifestado; **3)** Se observa que en la providencia de fecha 21 de julio de 2014, a las 15h42 el Juez de sustanciación agrega al proceso la contestación a la demanda presentada por el Director General del SENAE, la califica y conforme lo dispuesto en el Art. 257 del Código Tributario concede el término común de diez días para la presentación de pruebas; **4)** En fecha 30 de julio de 2014, el Jefe de Procesos Aduaneros- Courier del SENAE ingresa su escrito de prueba, que fue proveído mediante providencia de fecha 20 de agosto de 2014”.

De todo lo anterior se comprende que la actuación del Juez de instancia (la no calificación de la demanda presentada por el Jefe de Procesos Aduaneros-Courier del SENA E ni la aperturación del término de prueba para aquel) se enmarcaría en un supuesto de nulidad, en caso de que (...) haya provocado indefensión, que tanto la nulidad insanable como la indefensión, hubieran influido en la decisión de la causa y que la nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente; más (sic) sin embargo, dicho vicio fue convalidado cuando el Juez A quo calificó la contestación de la demanda presentada por el Director General del SENA E, como clara, completa que reunía los requisitos legales y procedió a conceder el término común de diez días a las partes intervinientes; es decir, la Administración Aduanera tuvo pleno cumplimiento de la garantía del derecho a la defensa, evento corroborado con el escrito de prueba presentado por el Jefe de Procesos Aduaneros (...). Cabe destacar que el vicio incurrido por el Juez de instancia fue convalidado legalmente, por lo que no causó indefensión y por consiguiente no fue determinante en la decisión de la causa. Entonces, se concluye que no se ha configurado la falta de aplicación del Art. 245 del Código Tributario (...).

25. En cuanto al cargo planteado por la procuradora fiscal del Director Nacional de la SENA E sobre la falta de aplicación de los artículos 245 y 257 del Código Tributario, la Sala Nacional indicó que “(...) la Administración Aduanera gozó de su garantía de derecho a la defensa, que fue ejecutada mediante el escrito de prueba presentado por el Jefe de Procesos Aduaneros -Courier del SENA E, el cual fue proveído por el Juez juzgador y que el vicio incurrido fue corregido legalmente, teniendo en consideración los principios constitucionales del debido proceso e inmediación. En conclusión, no se ha configurado el vicio de falta de aplicación de los Arts. 245 y 257 del Código Tributario relacionado con la causal segunda de la Ley de Casación”.
26. Debido a las consideraciones anteriores, la Sala Nacional en el acápite VI resolvió no casar la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 1, con sede en Quito.
27. De lo expuesto, este Organismo considera que los parámetros de motivación han sido acatados, toda vez que la sentencia expone el contenido del artículo 3 numeral 2 de la Ley de Casación como norma que regulaba este recurso, explicó que la misma se relaciona con vicios de procedimiento y a fin de que la causal prospere se deben cumplir con condiciones recurrentes; posteriormente consideró a la normativa del Código Tributario presuntamente no aplicada y realizó una explicación en la que relacionó las normas con los cargos alegados por los recurrentes en el recurso, determinando que a pesar de la existencia del vicio por parte del juez de instancia, el mismo fue convalidado legalmente, por lo que, no se causó indefensión a la administración aduanera ni fue determinante en la decisión de la causa.
28. En razón de lo mencionado, no se advierte la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación alegada por la entidad accionante, dado que en la decisión judicial impugnada se hace referencia a los artículos de la Ley de Casación relacionados con la sustanciación del recurso, y se explica la pertinencia de éstos en el análisis de fondo. De igual modo, analiza los argumentos de los recurrentes y a

través de un análisis técnico concluye que no se configuró el vicio de falta de aplicación de normas procesales en la sentencia impugnada.

- 29.** De otro lado, la Constitución de la República en su artículo 76 determina las garantías que aseguren un debido proceso y de manera específica el numeral 7 establece el derecho a la defensa, el cual se encuentra respaldado por diversas garantías, entre estas: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. Sobre este derecho, este Organismo ha referido:

(...) el derecho a la defensa es un elemento de trascendental importancia para el debido proceso en razón de que este constituye a su vez un principio general de la administración de justicia, a través del cual se procura garantizar que las personas, cuenten con los medios adecuados y oportunos para la defensa de sus intereses. Además consiste en garantizar a toda persona el derecho a ciertas garantías mínimas durante el transcurso de un proceso para asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un determinado proceso, que incluye la oportunidad de ser escuchado para hacer valer sus pretensiones frente al juez. Consecuentemente, privar a una persona de su ejercicio, constituiría en dejarla en indefensión¹¹.

- 30.** En el presente asunto, la entidad accionante ha referido que este derecho ha sido conculcado en la decisión impugnada, esto es la sentencia de casación, debido a que no habría sido calificada su contestación a la demanda y por ende no habría podido presentar las pruebas de respaldo a sus pretensiones. Ahora bien, del análisis realizado respecto a la garantía de motivación, se desprende que efectivamente existió una inobservancia por parte del tribunal de instancia respecto a la calificación a la contestación a la demanda; sin embargo, la misma fue convalidada, generando que no existan vicios que puedan determinar una nulidad y tampoco observando vulneración al derecho a la defensa de la entidad accionante. Por tanto, este Organismo no considera que exista vulneración al derecho a la defensa en contra de la entidad accionante.
- 31.** Finalmente, una vez determinado que en el presente asunto no han existido vulneraciones a derechos constitucionales en contra del SENA, este Organismo considera adecuado referir, tal como lo ha realizado en otras ocasiones¹², que es indispensable que la entidad accionante analice de forma minuciosa la necesidad de movilizar a todo el aparato jurisdiccional en los casos relacionados al ejercicio de sus competencias. Puesto que, llama la atención que en el presente asunto el SENA agote todos los recursos y acciones previstas en el ordenamiento jurídico,

¹¹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 087-14-SEP-CC emitida dentro de la causa 0852-10-EP de 21 de mayo de 2014 pág. 7.

¹² Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 335-16-EP/21 de 14 de abril de 2021 párr. 31. Sentencia No. 1550-16-EP/21 de 07 de abril de 2021 párr. 46

presentando inclusive una acción extraordinaria de protección, en una causa contencioso tributaria cuyo monto es de USD.159.00; sin tomar en cuenta los costos implícitos que esto conlleva para el Estado, específicamente en cuanto a la administración de justicia.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por la procuradora fiscal del director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia el 03 de octubre de 2016, dentro del proceso No. 17751-2015-0234.
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: 2021.06.23
10:55:50 -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 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2270-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintitrés 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. 26-16-IN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 26-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional del Ecuador resuelve desestimar la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1, 2, 10, 12, 13 y 14 de la “*Ordenanza que Regula la Implantación de Estructuras Fijas de Soporte de Antenas y su Infraestructura Relacionada con el Servicio Móvil Avanzado (SMA), Radio y Televisión, Públicas y Privadas en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuyabeno*”, con base en que la norma se encuentra derogada y no se constatan efectos ulteriores ni configuración de unidad normativa.

I. Antecedentes procesales

1. El 29 de abril de 2016, Andrés Donoso Echanique, en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S.A. (“**accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 10, 12, 13 y 14 de la Ordenanza que regula la Implantación de Estructuras Fijas de Soporte de Antenas e Infraestructura Relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, "SMA", Radio y Televisión, Públicas y Privadas en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuyabeno (“**GADM de Cuyabeno**”), firmada el 20 de marzo de 2012 y publicada en el Registro Oficial No. 794 de 21 de septiembre de 2012 (“**Ordenanza, Ordenanza Derogada**”). El caso fue identificado con el **No. 26-16-IN**.
2. El 23 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la demanda y dispuso correr traslado al Alcalde y Procurador Síndico del GADM de Cuyabeno, así como al Procurador General del Estado a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada en el término de quince días. De igual forma, solicitó a la Secretaría General del Gobierno Seccional Autónomo Descentralizado del Municipio de Cuyabeno que, en el mismo término, remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada. Finalmente, dispuso que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. De conformidad con el sorteo efectuado el 14 de septiembre de 2016, la sustanciación de la causa le correspondió a la entonces jueza Pamela Martínez Loayza, quien no realizó ninguna actuación procesal.

4. Una vez posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, en virtud del sorteo efectuado el 09 de julio de 2019, su sustanciación recayó en la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.
5. En auto de 23 de marzo de 2021, la Jueza Ponente avocó conocimiento de la causa, notificó el contenido de este a las partes procesales y solicitó informes al Alcalde y al Procurador Síndico del GADM de Cuyabeno sobre la vigencia de la Ordenanza.

II. Competencia

6. La Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República (“CRE”), es competente para “*Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado*”.

III. Normas impugnadas

7. La presente acción impugna la constitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2, 10, 12, 13 y 14 de la Ordenanza. Los artículos impugnados prescriben lo siguiente:

“Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta Ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada correspondiente al Servicio Móvil Avanzado, “SMA”, Radio y Televisión, Públicas y Privadas, en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuyabeno, 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.”

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

***Antena:** Elemento radiante especialmente diseñado para la recepción y/o transmisión o ambas, de las ondas radioeléctricas.*

***Área de infraestructura:** Aquella en la que se encuentran circunscritas las instalaciones y equipos utilizados para establecer la telecomunicación.*

***Camuflar:** Disimular u ocultar la presencia de los elementos externos que conforman la implantación.*

***CONATEL:** Consejo Nacional de Telecomunicaciones.*

***Cuarto de equipos (recinto contenedor):** Habitación en cuyo interior se ubican elementos o equipos pertenecientes a una red de telecomunicaciones.*

***Estación radioeléctrica:** Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores o receptores, incluyendo las instalaciones accesorias necesarias para asegurar la prestación del Servicio Móvil Avanzado, “SMA”, Radio y Televisión, Públicas y Privadas.*

***Estructura fija de soporte:** Término genérico para referirse a torres, torretas, mástiles, monopolios, soportes en edificaciones en las cuales se instalan antenas y equipos de telecomunicaciones.*

Estudio de Impacto Ambiental: Estudios técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de los impactos ambientales. Además describen las medidas para prevenir, controlar, mitigar y compensar las alteraciones ambientales significativas.

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

Licencia ambiental: Documento emitido por el Ministerio del Ambiente o por la dirección de Planificación y Urbanismo y Medio Ambiente Municipal, que determina el cumplimiento y conformidad de elementos de la normativa ambiental aplicable.

Mimetización: Proceso mediante el cual una estructura es asimilada al entorno existente, tratando de disminuir la diferencia entre sus características físicas y las del contexto urbano, rural y arquitectónico en el que se emplaza.

Permiso de implantación: 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", Radio y Televisión, Públicas y Privadas, Certificado y permiso de funcionamiento ambiental, documento emitido por la dirección de Planificación y Urbanismo y Medio Ambiente Municipal, previa la cancelación del valor del permiso en las ventanillas de la tesorería municipal.

Prestador del Servicio Móvil Avanzado, "SMA", Radio y Televisión, Públicas y Privadas: Persona natural o jurídica que posee el título habilitante para la prestación del referido Servicio.

Reglamento de Protección de Emisiones de RNI:

Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizante Generadas por Uso de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, aprobado por el CONATEL, mediante Resolución 01-01-CONATEL-2005, publicada en el Registro Oficial No. 536 de 3 de marzo del 2005.

SENATEL: Secretaría Nacional de Telecomunicaciones.

Servicio Móvil Avanzado, "SMA", Radio y Televisión, Públicas y Privadas, Servicio final de telecomunicaciones del servicio móvil terrestre, que permite toda transmisión, emisión y recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, voz, datos o información de cualquier naturaleza.

SUPERTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones.

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

"Art. 10.- Permiso municipal de implantación.- Los prestadores del Servicio Móvil Avanzado, "SMA", Radio y Televisión, Públicas y Privadas, deberán contar con el permiso de implantación de cada una de sus estaciones radioeléctricas existentes y nuevas, emitido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuyabeno.

Para obtener el permiso de implantación, se presentará en la Dirección de Planificación una solicitud acompañando los siguientes documentos:

- Título habilitante (autorización del uso de frecuencia y/o registro de la estación), emitido por la SENATEL o por el órgano gubernamental correspondiente.
- Informe de línea de fábrica.
- Informe favorable de altura máxima, emitido por la Dirección General de Aviación Civil, en aquellos sitios en los que existieren aeropuertos.
- Formulario de aprobación de planos, si la construcción es mayor a 40 m2.

- *Plano de la implantación de las instalaciones, características generales y de mimetización.*
- *Si la implantación en un inmueble declarado en el régimen de propiedad horizontal, requiere obras que impliquen modificaciones de la estructura resistente de un inmueble, aumento de edificación horizontal o vertical o modificaciones en la fachada, se requerirá el consentimiento unánime de los copropietarios elevando a escritura pública la modificación del régimen a la propiedad horizontal.*
- *Si la implantación en inmuebles declarados bajo el régimen de propiedad horizontal, no implica las modificaciones estructurales enunciadas en el párrafo anterior, o si se ubican en áreas comunales, se deberá requerir la autorización de la asamblea de copropietarios, en la que conste expresamente tal declaración, así como también se requerirá de la autorización del dueño de la alícuota del espacio en el que se vaya a instalar la respectiva estación, en caso de instalación en un bien de uso privado.*
- *Licencia y estudio de impacto ambiental emitida por la autoridad correspondiente.*
- *Informe técnico de un ingeniero civil, que garantice la estabilidad sismo resistente de las estructuras de soporte y que las instalaciones no afectarán las estructuras de la edificación existente.*
- *Informe favorable del Departamento de Cultura, Dirección de Planificación, Dirección de Medio Ambiente, para el caso de implantación en áreas históricas de edificaciones no patrimoniales.*
- *Certificación de vigencia de la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros, durante el periodo de vigencia del permiso de implantación.*

Cumplidos todos los requisitos, la Dirección de Planificación y Medio Ambiente tramitarán el permiso de implantación, Certificado de Funcionamiento Ambiental del Gobierno Municipal del cantón Cuyabeno de la estructura fija existente y/o nueva.

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

El permiso de implantación de elementos, equipos o infraestructura de las estaciones radioeléctricas fijas del Servicio Móvil Avanzado, "SMA", Radio y Televisión, Públicas y Privadas, se sujetará al derecho de prelación.

El permiso de implantación, Certificado de Funcionamiento Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuyabeno tendrá una vigencia de un año con carácter renovable y revocable.

El plazo para la implantación de la estructura fija de soporte será de un año, contado desde la fecha de emisión del permiso de implantación. Superado este plazo, el permiso de implantación, Certificado de Funcionamiento Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuyabeno, será revocado y el prestador de Servicio Móvil Avanzado, "SMA", Radio y Televisión, Públicas y Privadas, deberá iniciar el proceso nuevamente.

Una vez que se encuentre en funcionamiento la estación, el prestador del Servicio Móvil Avanzado, "SMA", Radio y Televisión, Públicas y Privadas, solicitará por escrito a la SUPERTEL, o al órgano gubernamental competente, la realización de la medición y posterior entrega del informe técnico de emisiones de radiación no ionizante y deberá

presentar una copia a la Secretaría General y las Direcciones de Planificación y Medio Ambiente Municipal, para que forme parte del expediente de la concesionaria.”

“Art. 12.- Valoración.- *El Permiso de Implantación será individual para cada estación tendrá un valor de acuerdo a la categorización siguiente:*

- a) Si es antena privada con cobertura local pagará diez remuneraciones (10), si la antena es desde cobertura provincial pagara veinte remuneraciones básicas (20); y, si la antena es cobertura nacional pagara treinta (30) remuneraciones básicas.*
- b) Si es antena estatal pagará dos (2) remuneraciones básicas.*
- c) Si es antena mixta pagará tres (3) remuneraciones básicas.”*

“Art. 13.- Cobro por derecho de funcionamiento.- *Para el cobro de derecho de funcionamiento se considerara lo siguientes categorías sobre las cuales pagaran el derecho de funcionamiento:*

OPERADORAS PRIVADAS Y MIXTAS CON COBERTURA	PAGAN	USD. 1500.00 ANUALES
OPERADORAS CON COBERTURA PROVINCIAL	PAGAN	USD. 6.000.00
OPERADORAS CON COBERTURA NACIONAL	PAGAN	USD. 10.000

Estos valores deben ser cancelados previo a obtener el derecho de funcionamiento.”

“Art. 14.- Renovación.- *La renovación del permiso de funcionamiento se deberá gestionar dos meses antes de la fecha de finalización de la vigencia del mismo, presentando los siguientes documentos actualizados:*

- *Permiso de funcionamiento vigente.*
- *Permiso de Certificación y Funcionamiento Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuyabeno Pronunciamiento favorable de la SUPERTEL, o del órgano gubernamental correspondiente, emitido sobre la base del informe técnico establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de RNI.*
- *Los prestadores del Servicio Móvil Avanzado, “SMA”, Radio y Televisión, Públicas y Privadas, que posean estructuras fijas deberían haber difundido a la comunidad los resultados del informe técnico de inspección de emisiones de radiación no ionizante emitido por la SUPERTEL, conforme a lo establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de RNI, así como deberían haber presentado la licencia ambiental emitida por la autoridad correspondiente.*
- *Licencia ambiental vigente.*
- *Informe favorable emitido por la Dirección General de Aviación Civil, sobre altura máxima autorizada.*
- *Certificación de que la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros estará vigente durante la vigencia del permiso de implantación.*

El monto de renovación será igual al que paguen por el de derecho de funcionamiento.”

IV. Fundamentos de la acción y pretensión

8. En lo principal, el accionante manifiesta que las normas impugnadas contravienen el principio de legalidad administrativa y el deber de coordinación entre las instituciones del Estado, contenidos en los artículos 261 numeral 10 y 226 de la CRE.
9. Señala que el objeto de la Ordenanza es regular aspectos que competen al Gobierno Central como es la implantación de estructuras fijas de comunicación y telecomunicación.
10. Expresa que el artículo 2 de la Ordenanza también sobrepasó los límites de las competencias otorgadas constitucionalmente a los gobiernos seccionales, pues establece definiciones diferentes a las normas legales, lo cual corresponde al gobierno central pues se trata de telecomunicaciones.
11. Adicionalmente, alega que la Ordenanza atenta contra el principio de reserva de ley tributaria en materia de tasas, previsto en el artículo 132 numeral 3 y 301 de la Constitución, en concordancia con el artículo 264 numeral 5.
12. Argumenta que los artículos 10, 12, 13 y 14 de la Ordenanza determinan el pago de tasas a la implantación de estructuras fijas para comunicación y telecomunicación, al respecto indica que no puede ser objeto de una tasa *“la realización de una actividad privada que no suponga el uso privativo de un bien de dominio público o que implique la provisión por parte de la municipalidad de un específico servicio público”*. Esto, a su criterio, implica *“un ejercicio abusivo de la potestad normativa en materia tributaria”* que vulnera el principio de legalidad en materia tributaria, previsto en el artículo 226 de la CRE, en concordancia con el artículo 264, numerales 1, 2 y último inciso. Indica que gravar la actividad de comunicaciones y telecomunicaciones ha sido declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en la sentencia No. 008-15-SIN-CC, entre otras.
13. Aduce que las normas impugnadas atentan, además, contra los principios de equidad y transparencia en materia tributaria, establecidos en el artículo 300 de la CRE, toda vez que las prestaciones patrimoniales son excesivas y desproporcionadas, pues las consideraciones de la Ordenanza no demuestran los criterios técnicos, económicos ni jurídicos empleados para establecerlas.
14. Por último, manifiesta que las normas cuestionadas violan los principios de prestación de servicios públicos: uniformidad, accesibilidad, regularidad y de calidad.
15. En consecuencia, solicita a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2, 10, 12, 13 y 14 de la Ordenanza.

V. Fundamentos de las entidades accionadas

5.1. Fundamentos del GADM de Cuyabeno

16. En su contestación de 16 de septiembre de 2016, Alipio Amador Campoverde y Alfonso Buitrón Cevallos, en calidades de Alcalde y Procurador Síndico del GADM de Cuyabeno, respectivamente, presentaron un escrito en el que señalan que la Ordenanza fue expedida en el ejercicio de las competencias previstas por el artículo 264 numeral 2 de la CRE, manifiestan además que el artículo 1 de la Ordenanza no confunde las competencias asignadas por la CRE a los gobiernos seccionales y al gobierno central. Adicionalmente, indican que las definiciones previstas en el artículo 2 de la Ordenanza son aquellas que se usan en el marco de esta y por lo tanto no contraviene la competencia asignada.
17. Explican que los gobiernos municipales están facultados para cobrar tasas por la utilización del espacio público, vía pública y espacio aéreo municipal, en este sentido no se trata de una tasa a un servicio público sino que se cobra la utilización de bienes de dominio público, espacios públicos y espacio aéreo municipal. Alegan además una falta de legítimo contradictor, toda vez que, a pesar de que la Ordenanza fue expedida por el Concejo Municipal en ejercicio de sus atribuciones, la demanda de inconstitucionalidad cita únicamente al Alcalde y al Procurador Síndico del GADM de Cuyabeno.
18. Posteriormente, el 30 de marzo de 2021, Nelson Aldian Yaguachi Capa y Willan Rober Villarreal Tapia, en calidad de Alcalde y Procurador Síndico del GADM de Cuyabeno, respectivamente, presentaron un escrito mediante el cual informaron que la Ordenanza fue “*derogada mediante Disposición Derogatoria de la Ordenanza Sustitutiva que Regula la Implantación de Estructuras Fijas de Soporte de Antenas y su Infraestructura Relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA), en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuyabeno, sancionada el 1 de octubre del 2018, publicada en el Registro Oficial [Suplemento] 379 del 30 de noviembre del 2018*” (“**Ordenanza Sustitutiva**” u “**Ordenanza Vigente**”).

5.2. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado

19. El 22 de septiembre de 2016, Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, presentó un escrito manifestando que, de acuerdo con la CRE, es el gobierno central el competente para cobrar tarifas por los servicios públicos de telecomunicaciones. En tal sentido, argumenta que la Ordenanza contraviene el artículo 226 de la CRE, toda vez 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 consecuencia, solicita a la Corte Constitucional que declare inconstitucional a toda norma contenida en la Ordenanza que no guarde armonía con la CRE.

VI. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

- 20.** Previo a efectuar un análisis de constitucionalidad sobre el fondo de la Ordenanza impugnada, dado que esta Corte ha verificado que la Ordenanza ha sido derogada por la Ordenanza Sustitutiva, corresponde verificar si las normas derogadas siguen surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico¹ y si la ordenanza sustitutiva replica algunos de los artículos demandados,² de conformidad con lo establecido por el artículo 76 numerales 8 y 9, respectivamente, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).
- 21.** En primer lugar, verificada la ordenanza impugnada se encuentra que los artículos 2, 13 y 14 de la Ordenanza fueron derogados³ y ya no constan en la Ordenanza vigente y, por su contenido, no tienen capacidad para surtir efectos jurídicos en la actualidad, es decir que carecen de efectos ulteriores respecto de los cuáles proceda un análisis de la Corte.⁴
- 22.** En segundo lugar, se verifica que los artículos 1, 10 y 12 de la Ordenanza Derogada fueron reemplazados por los artículos 1, 11, 12, y 14 de la Ordenanza Sustitutiva, respectivamente; por lo que, es necesario revisar si respecto de ellos se configura una unidad normativa con la Ordenanza Vigente. Por ello, a continuación, se esquematizan los cambios surtidos en los mencionados artículos:

Ordenanza	Ordenanza Sustitutiva
Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta Ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada correspondiente al Servicio Móvil Avanzado, "SMA", Radio y Televisión, Públicas y Privadas, en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuyabeno, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación,	Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta Ordenanza tiene por objeto regular y controlar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e Infraestructura correspondiente a <u>estaciones radioeléctricas de telefonía celular</u> en el territorio del cantón Cuyabeno, <u>a fin de cumplir con las condiciones de</u>

¹ Corte constitucional. Sentencia N. ° 001-13-SIO-CC dentro de los casos 0001-11-10, 0002-11-10, 0003-11-10 y 0004-11-10 acumulados.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 055-16-SIN-CC, caso N.° 0028-11-IN. "el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC prevé la presunción de configuración de unidad normativa, que se produce en tres supuestos: cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa".

³ "**DISPOSICIÓN DEROGATORIA.-** La presente ordenanza se constituye en una ordenanza derogatoria de la "Ordenanza que regula la Implantación de Estructuras Fijas de Soporte de Antenas e Infraestructura Relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, "SMA", Radio y Televisión, Públicas y Privadas en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuyabeno" sancionada y firmada el 20 de marzo de 2012".

⁴ En este mismo sentido se ha pronunciado este Organismo en las sentencias No. 80-15-IN/20 y 33-16-IN/21 de 19 de mayo de 2021.

<p>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.</p>	<p><u>uso de suelo y reducción del impacto ambiental y regularizar su instalación</u> de conformidad con las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes, relativas al ordenamiento urbano y rural, de arquitectura, urbanismo y ambiental del cantón.</p>
<p>Art. 10.- Permiso municipal de implantación. Los prestadores del Servicio Móvil Avanzado, “SMA”, Radio y Televisión, Públicas y Privadas, deberán contar con el permiso de implantación de cada una de sus estaciones radioeléctricas existentes y nuevas, emitido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuyabeno. Para obtener el permiso de implantación, se presentará en la Dirección de Planificación una solicitud acompañando los siguientes documentos: . Título habilitante (autorización del uso de frecuencia y/o registro de la estación), emitido por la SENATEL o por el órgano gubernamental correspondiente. . Informe de línea de fábrica. . Informe favorable de altura máxima, emitido por la Dirección General de Aviación Civil, en aquellos sitios en los que existieren aeropuertos. . Formulario de aprobación de planos, si la construcción es mayor a 40 m2. Plano de la implantación de las instalaciones, características generales y de mimetización. . Si la implantación en un inmueble declarado en el régimen de propiedad horizontal, requiere obras que impliquen modificaciones de la estructura resistente de un inmueble, aumento de edificación horizontal o vertical o modificaciones en la fachada, se requerirá el consentimiento unánime de los copropietarios elevando a escritura pública la modificación del régimen a la propiedad horizontal. . Si la implantación en inmuebles declarados bajo el régimen de propiedad horizontal, no implica las modificaciones estructurales enunciadas en el párrafo anterior, o si se ubican en áreas comunales, se deberá requerir la autorización de la asamblea de copropietarios, en</p>	<p>Art. 11.- Permiso de implantación.- Las operadoras del servicio de <u>telefonía móvil avanzado</u>, deberán contar con el permiso de la Implantación para cada una de sus estaciones radioeléctricas de servicios móviles, emitido por la Dirección de Planificación del GAD Municipal del Cantón Cuyabeno.</p> <p>Art. 12.- Requisitos para el permiso.- Para obtener el permiso de implantación, se presentara una solicitud en especie municipal, acompañando los siguientes documentos: a) <u>Copia de la cédula de ciudadanía y certificado de votación vigente del representante legal;</u> b) Copia de la cédula de ciudadanía y certificado de votación vigente del representante legal;⁵ c) Plano de la implantación de las instalaciones generales de mimetización; d) Informe técnico de un profesional de ingeniería civil que garantice la estabilidad y resistencia de las infraestructuras <u>de las estaciones radioeléctricas de servicios móviles avanzados, así como las estructuras de la edificación existente, el mismo que será convalidado por la dirección administrativa competente, la que emitirá su respectivo informe;</u> e) Copia certificada de la Póliza de seguros de responsabilidad civil</p>

⁵ La Ordenanza presenta el mismo contenido en los literales a) y b).

<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> . Licencia y estudio de impacto ambiental emitida por la autoridad correspondiente. . Informe técnico de un ingeniero civil, que garantice la estabilidad sismo resistente de las estructuras de soporte y que las instalaciones no afectarán las estructuras de la edificación existente. . Informe favorable del Departamento de Cultura, Dirección de Planificación, Dirección de Medio Ambiente, para el caso de implantación en áreas históricas de edificaciones no patrimoniales. . Certificación de vigencia de la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros, durante el periodo de vigencia del permiso de implantación. <p>Cumplidos todos los requisitos, la Dirección de Planificación y Medio Ambiente tramitarán el permiso de implantación, Certificado de Funcionamiento Ambiental del Gobierno Municipal del cantón Cuyabeno de la estructura fija existente y/o nueva.</p> <p>El término para sustanciar el trámite de otorgamiento del permiso será de quince días laborables, contados a partir de la entrega de toda la documentación establecida en la presente Ordenanza.</p> <p>El permiso de implantación de elementos, equipos o infraestructura de las estaciones radioeléctricas fijas del Servicio Móvil Avanzado, “SMA”, Radio y Televisión, Públicas y Privadas, se sujetará al derecho de prelación.</p> <p>El permiso de implantación, Certificado de Funcionamiento Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuyabeno tendrá una vigencia de un año con carácter renovable y revocable.</p> <p>El plazo para la implantación de la estructura fija de soporte será de un año, contado desde la fecha de emisión del permiso de implantación. Superado este plazo, el permiso de implantación, Certificado de Funcionamiento Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuyabeno, será revocado y el prestador de Servicio Móvil Avanzado, “SMA”, Radio y</p>	<p>frente a terceros conforme <u>lo determina en el artículo 10 de la Presente ordenanza;</u></p> <ul style="list-style-type: none"> f) <u>Autorización, delegación o contrato de arrendamiento u otra clase de relación;</u> g) <u>Licencia Ambiental otorgada por el Ministerio del Ambiente o del GAD Provincial de Sucumbíos, si hubiere asumido la competencia como autoridad ambiental;</u> h) Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), bosque Protectores (BP), o Patrimonio Forestal del Estado (PFE), el prestador del servicio deberá contar con el pronunciamiento <u>favorable emitido por el Ministerio del Ambiente MAE;</u> i) <u>Informe de línea de fábrica o su equivalente;</u> y, j) De ser el caso, es una edificación declarada en propiedad horizontal se deberá contar con la <u>copia del acta de aprobación de los copropietarios para la estación de la infraestructura.</u>
--	--

<p>Televisión, Públicas y Privadas, deberá iniciar el proceso nuevamente. Una vez que se encuentre en funcionamiento la estación, el prestador del Servicio Móvil Avanzado, “SMA”, Radio y Televisión, Públicas y Privadas, solicitará por escrito a la SUPERTEL, o al órgano gubernamental competente, la realización de la medición y posterior entrega del informe técnico de emisiones de radiación no ionizante y deberá presentar una copia a la Secretaría General y las Direcciones de Planificación y Medio Ambiente Municipal, para que forme parte del expediente de la concesionaria.</p>	
<p>Art. 12.- Valoración: El Permiso de Implantación será individual para cada estación tendrá un valor de acuerdo a la categorización siguiente: a) Si es antena privada con cobertura local pagará diez remuneraciones (10), si la antena es desde cobertura provincial pagara veinte remuneraciones básicas (20); y, si la antena es cobertura nacional pagara treinta (30) remuneraciones básicas. b) Si es antena estatal pagará dos (2) remuneraciones básicas. c) Si es antena mixta pagará tres (3) remuneraciones básicas.</p>	<p>Art. 14.- Costo.- El costo del permiso de implantación, <u>será individual para cada estación de telefonía móvil avanzada y se cobrará por una sola vez un valor equivalente a 10 salarios básicos.</u></p>

23. Comparadas ambas normas este Organismo observa que la Ordenanza Sustitutiva presenta tres elementos que evidencian claramente que la norma impugnada no fue reproducida en la Ordenanza Sustitutiva, estos son: (i) variaciones en el contenido del texto de la Ordenanza Derogada, (ii) exclusión de requisitos establecidos en la Ordenanza Derogada, y, (iii) inclusión de requisitos no previstos por la Ordenanza Derogada.

24. Es por ello, que aun cuando se encuentra que la Ordenanza Sustitutiva contiene elementos de la Ordenanza Derogada no se trata de una reproducción que permita a la Corte realizar un análisis de constitucionalidad extendido a la Ordenanza Sustitutiva.

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. Negar la acción pública de inconstitucionalidad de los artículos 1, 10, 12, 13 y 14 de la “Ordenanza Sustitutiva que Regula la Implantación de Estructuras Fijas de

Soporte de Antenas y su Infraestructura Relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA), en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuyabeno”.

2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.22
09:32:04 -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 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0026-16-IN

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintidós 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. 1553-16-EP/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 1553-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza los derechos constitucionales al plazo razonable, al debido proceso en la garantía de motivación de las decisiones y a la seguridad jurídica en una sentencia que rechazó un recurso de apelación en el marco de una acción de protección. Se resuelve aceptar la acción al verificar que se violó el derecho al plazo razonable.

I. Antecedentes procesales

1. Juan Francisco Tamayo¹, Román Paúl Reyes Mazzini, Ignacio Daniel Jaramillo, Carlos Eulogio Parrales Cobos, Fidel Arturo Limones Loo, Martha Graciela Calero Alvarado, Sandra Angélica Chalen Zambrano, Rómulo Luis Antonio Villalba Valverde, Alberto Patricio Castillo Cornejo, Gissella Soraya Flores Lalama y Martha Elizabeth Hidalgo Alarcón ("**accionantes**") presentaron una acción de protección en contra de Francisco Javier Vergara Ortiz, en calidad de director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**IESS**"), Iván Espinel, en calidad de director provincial del IESS, y Francisco Ceballos Orlando, en calidad de director médico del Hospital Regional 2 "Teodoro Maldonado Carbo" ("**entidad accionada**"). En su demanda, señalaron que se vulneraron, en lo principal, sus derechos al trabajo, a la seguridad social y a la estabilidad laboral, pues durante la época en la que laboraron en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo no les pagaron las prestaciones ni haberes correspondientes y les impusieron un régimen laboral precario². En primera instancia, el proceso judicial fue signado con el No. 09201-2013-1681.
2. El 21 de agosto de 2013, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil declaró sin lugar la demanda. Respecto de esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación.

¹ A fs. 416 del expediente de instancia consta un poder suscrito por los accionantes en el que se designa a Juan Francisco Tamayo como procurador común de los accionantes.

² En su pretensión, solicitaron que se ordene el reintegro en calidad de profesionales médicos, con una carga de ocho horas, que se cancele las remuneraciones y emolumentos dejados de percibir, que se disponga el pago de los beneficios sociales y económicos, por concepto de trabajo suplementario y extraordinario desde su ingreso al IESS, el pago de la afiliación desde la fecha de ingreso a la institución, el pago de diferencias de remuneraciones, el pago de décima tercera remuneración, el pago de la décimo cuarta remuneración y se proceda a expedir acciones de personal o nombramientos definitivos.

3. El 18 de febrero de 2016, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado. Los accionantes interpusieron recurso de ampliación y aclaración, que fue rechazado el 17 de abril de 2016. El proceso en esta instancia fue signado con el No. 09111-2013-0583.
4. El 25 de mayo de 2016, Carlos Eulogio Parrales Cobo, en calidad de procurador común de los accionantes, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 18 de febrero de 2016 dictada por la Sala Provincial.
5. El 27 de septiembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y, de conformidad con el sorteo de 12 de octubre de 2016, su conocimiento correspondió a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
7. El 21 de octubre de 2020, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de la causa y solicitó informe de descargo a la Sala Provincial respecto de los argumentos contenidos en la demanda de acción extraordinaria de protección.

II. Competencia

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

III. Argumentos de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la demanda

9. Los accionantes identificaron como vulnerados los derechos constitucionales al trabajo (art. 33 CRE), a la tutela judicial efectiva respecto de la tramitación de la causa en un plazo razonable (art. 75 CRE), al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.1 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
10. Indicaron que, al impugnarse una sentencia dictada dentro de un proceso constitucional de acción de protección, la Sala Provincial tenía la obligación de:

“[-...] realizar un profundo estudio de razonabilidad a fin de proporcionar en su sentencia argumentos sólidos que permitan constatar la existencia o no de violaciones a derechos. Solo una vez que el Juez ha estudiado minuciosamente el caso concreto y ha verificado que no existen vulneraciones a derechos constitucionales puede establecer, mediante una fuerte carga argumentativa, que el asunto puesto a su conocimiento corresponde a un tema de mera legalidad para el cual existen las vías adecuadas de impugnación en la justicia ordinaria”.

11. En este contexto, señalaron que en el caso concreto la Sala Provincial:

“no motivó adecuadamente su sentencia de acción de protección ya que no realizó un ejercicio argumentativo de profunda razonabilidad tendiente a constatar las vulneraciones de los derechos alegados en nuestra demanda, sino que, únicamente se limitó a transcribir varias normas legales que establecen la existencia de mecanismos de impugnación en la justicia ordinaria sin explicar de forma pormenorizada las razones por las cuales el tema puesto a su conocimiento correspondía a un asunto de mera legalidad susceptible de resolución en la justicia ordinaria”.

12. Añadieron que la sentencia no cumple el parámetro de razonabilidad pues *“enuncia varias normas jurídicas sin explicar fundadamente las razones por las cuales aplica esas normas dentro de nuestra acción de protección”.*

13. Manifestaron que los jueces provinciales, al conocer su acción de protección: *“centraron ‘primordialmente’ su razonamiento en ‘situaciones procesales de forma devenidas por la pluralidad de los legitimados activos accionantes’, desnaturalizando con ello el objeto de la garantía que puede ser propuesta ‘por cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad’”.*

14. Aseveraron que la sentencia carece de lógica dado que se argumentó que el acto impugnado era un acto administrativo que gozaba de legitimidad y que existen vías para su impugnación en la justicia ordinaria.

15. Por otro lado, advirtieron una transgresión al derecho al trabajo debido a que la Sala Provincial argumentó que el asunto demandado era de mera legalidad. Precisaron que se desconoció el derecho a una remuneración y una retribución justa ya que ejercieron los mismos deberes que los médicos generales y especialistas, y que a pesar de ello:

“no hemos percibido una remuneración justa y equitativa acorde a las labores y a las funciones que hemos desempeñado en dicha Institución. En este marco, no se han reconocido nuestros derechos laborales en igualdad de condiciones, ya que a pretexto de un convenio totalmente violatorio de nuestros derechos se nos ha hecho laborar por muchos años en jornadas precarias que exceden las 8 horas diarias cumpliendo las mismas funciones que los médicos generales y especialistas de planta sin que se reconozcan nuestros legítimos derechos laborales”.

16. Agregaron que la sentencia se dictó dos años después de interpuesto el recurso. A este respecto, afirmaron que se excedió el plazo razonable para la resolución de una garantía jurisdiccional.
17. Por último, solicitaron la Corte Constitucional que declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. Contestación de la autoridad judicial demandada

18. A pesar de haber sido debidamente notificados con el auto de avoco de 21 de octubre de 2020, la Sala Provincial no remitió el informe de descargo solicitado.

3.3. Escrito presentado por la parte accionada en el proceso originario

19. Ricardo Ron Vélez, en calidad de director provincial del IESS en Guayas, presentó un escrito en el que se pronunció respecto de las violaciones a derechos alegadas en la demanda de acción extraordinaria de protección en cuestión. Para el efecto, señaló que los accionantes aseguran que el IESS mantenía convenios de cooperación con centros universitarios y que en dichos convenios se estipuló que los médicos que participaban en el programa de estudios no contraían vínculo laboral alguno ni con la universidad ni con el IESS. En este contexto, la relación con los médicos posgradistas *“era de estricto carácter formativo y académico. En tal sentido el IESS concedía becas a los estudiantes de postgrado y otorgaba un estipendio económico que se destinaba a cubrir en parte el costo de subsistencia durante el periodo de estudios”*.
20. Señaló que los tres elementos de la garantía de motivación que deben ser observados al resolverse una demanda de garantía jurisdiccional son: la enunciación de las normas, la explicación de su pertinencia y el análisis de las violaciones a derechos constitucionales invocadas. En esta línea, indicó que los jueces provinciales enunciaron, por ejemplo, los artículos 88 de la CRE, 39, 40 y 41 de la LOGJCC, sentencias y resoluciones de la Corte Constitucional, por lo que cumplen con el primer presupuesto. Afirmó que la sentencia impugnada cumple con el requisito de explicar la pertinencia de la aplicación de las normas antes citadas *“en tanto analiza con la normativa previamente enunciada, que los hechos de la causa no constituyen afectaciones o vulneraciones de derechos constitucionales y que la justicia ordinaria es el canal adecuado para la pretensión del accionante”*.
21. Concluyó que se cumple el elemento de realizar un análisis para verificar la existencia o no de violaciones a derechos puesto que la Sala se pronunció sobre el asunto de la supuesta relación laboral y examinó *“de manera singular cada uno de los casos que exponen los accionantes, [analizó] también si el asunto puesto a su conocimiento reviste la importancia de una afectación o vulneración de derechos constitucionales, citan sentencias de la CC que reafirman o afianzan su criterio”*.

22. Sobre el cargo referente a la tutela judicial expedita de los derechos, refirió a los elementos contemplados en el caso No. 1584-15-EP/20. En este contexto, manifestó que el asunto es complejo dado que se resolvió un caso de once accionantes con distintas circunstancias, lo que a su decir “*en cierta manera pudo haber afectado la celeridad del Tribunal, sin que por este solo hecho se incumpla o vulnere la tutela judicial efectiva*”. Agregó que los accionantes no manifestaron, en ningún momento, su inconformidad con la celeridad del proceso y tampoco pidieron que se resuelva en mérito de los autos ni presentaron recusación contra los integrantes de la Sala. En cuanto a la conducta de los jueces puesto que en la tramitación del caso se dieron cambios de jueces, por lo que “*los jueces del tribunal de alzada no actuaron con excesivo formalismo*”.
23. Finalmente, estableció que en su demanda la parte accionante no ha demostrado cómo la duración de la tramitación de la apelación le ha generado un daño, de tal manera que por sí solo comporte una violación del derecho a la tutela judicial efectiva.
24. Agregó que no se verifica una violación al derecho a la seguridad jurídica porque la demanda en cuestión no refiere a la forma en la que se produjo la violación, por lo que considera que no existe un argumento claro.
25. Por último, aclaró que los accionantes solicitan la expedición de nombramientos y la estabilidad laboral sin considerar que por mandato de la CRE se requiere ganar un concurso de méritos y oposición “*único y exclusivo mecanismo para adquirir estabilidad en el sector público en los términos de la CRE*”. Como pretensión solicitó que se deseche la demanda de acción extraordinaria de protección presentada.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis Constitucional

26. Conforme quedó señalado, los accionantes identifican como vulnerados los derechos constitucionales: **(i)** al debido proceso en la garantía de motivación, **(ii)** a la tutela judicial efectiva respecto de la obligación de tramitar las causas en un tiempo razonable y **(iii)** a la seguridad jurídica.
27. Respecto al cargo expuesto en el párrafo 13 *supra*, aún cuando los accionantes lo relacionan con la garantía del debido proceso en la garantía de motivación esta Corte estima oportuno analizarlo a través del derecho a la seguridad jurídica debido a que se encuentra relacionado a una supuesta desnaturalización del objeto de la acción de protección.
28. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte ya ha mencionado que, por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se

argumenta la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma³. En este sentido, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte constitucional, el **plazo razonable** puede ser analizado de dos formas: **(i)** como un elemento transversal de la tutela judicial efectiva o **(ii)** como un derecho autónomo. En este caso las alegaciones del accionante se refieren al plazo razonable como un derecho autónomo; por lo que, esta Corte analizará los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, el derecho al plazo razonable de forma autónoma y a la seguridad jurídica.

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

29. El derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos equivale a una de las garantías del derecho a la defensa de conformidad con lo que establece el artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución, que en su parte pertinente dice *“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”*.
30. La motivación corresponde entonces a la obligación de las autoridades de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en el entendido que precisamente en la justificación de sus resoluciones reposa la legitimidad de su autoridad. Con mayor razón, deben motivar sus decisiones las autoridades jurisdiccionales que, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, modifican situaciones jurídicas, enunciando en la resolución las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho⁴.
31. Los accionantes sostienen, en su demanda, que la Sala Provincial vulneró su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación al incumplir con su obligación constitucional de examinar las vulneraciones a derechos constitucionales invocadas.
32. Esta Corte ha establecido que una sentencia que resuelva una acción de protección está motivada cuando cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros mínimos: **(i)** enuncia las normas o principios jurídicos en que se fundó la decisión; **(ii)** explica la pertinencia de la aplicación de las normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho; y, **(iii)** cuando se trate de una sentencia proveniente de una garantía jurisdiccional efectúa un análisis para verificar la real existencia o no de vulneración a los derechos alegados en instancia, y si en dicho análisis se determina la inexistencia de vulneraciones, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 28.

judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto. Bajo estos parámetros se procederá a revisar la sentencia impugnada⁵.

- 33.** Los jueces provinciales comienzan su razonamiento sobre la acción de protección presentada por los médicos posgradistas a partir del considerando quinto. Así, en el apartado 5.1 de la sentencia, para efectos de explicar la improcedencia de la garantía jurisdiccional de acción de protección, enuncian los artículos 88 de la CRE, 39 al 42 de la LOGJCC y el precedente jurisprudencial obligatorio No. 001-16-PJO-CC. Luego, en el apartado 5.2 resumen las pretensiones de los accionantes⁶ y mencionan el nombre, la fecha de ingreso y modalidad en la que ingresaron algunos de los accionantes.
- 34.** Más adelante, en el apartado 5.3 la judicatura accionada, tras citar el artículo 86 (1) de la CRE y 9 de la LOGJCC se refiere a la legitimación activa de los accionantes estimando que:

“cada uno de los demandantes, sin bien presentan la acción constitucional designado un procurador común, sin embargo, relatan hechos que específicamente son distintos los unos de los otros como son la fecha de ingreso, salida, calidad o condición de becado, postgradista, autofinanciado o médico residente y la actividad realizada de un modo tan distinto y bajo el imperio de normativas distintas. [...]”

- 35.** No obstante, la Sala Provincial afirmó que, a pesar de lo considerado en cuanto a la legitimación activa, le corresponde ahondar en la búsqueda de la existencia de las violaciones a los derechos constitucionales y continuó con el análisis del caso (apartado 5.4).
- 36.** Una vez en el análisis de fondo, se observa que -sobre el cargo de *“incumplimiento de la relación laboral”*- mencionaron la naturaleza de la formación de posgrado de los médicos⁷ y estimaron que correspondía determinar si la demanda va encaminada a alegar la protección de un derecho constitucional o a la exigencia de la aplicación de normativa vigente (considerando 5.5). La Sala concluyó que la acción de protección:

“[...] tiene como fundamento que el convenio entre las Universidades y el IESS violenta la normativa respecto a los médicos que aspiran el postgrado pues deberían ser

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

⁶ En la demanda solicitan que la institución demandada: **(i)** Reconozca su relación laboral y bilateral con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (**“IESS”**), **(ii)** Ordene su reintegro con una carga horaria de ocho horas, **(iii)** Cancele las remuneraciones que dejaron de percibir, **(iv)** Afilie al IESS y **(v)** Ordene el pago como médicos generales a quienes no tengan título de especialista.

⁷ Al respecto, señalaron: *“Además, teniendo cuenta la naturaleza de la relación, mediante la cual el médico presta su contingente al servicio de la comunidad y a cambio recibe la beca o se auto financia, en cuyos programas desde el ingreso deben cumplirse un riguroso proceso de selección y es al finalizar que el Estado a través de la Universidad le otorga un título de especialista que le permite mejorar no solo su formación profesional sino mejorar su situación económica al contar con la oportunidad de brindar un mejor servicio. Es por esto, que en la relación se establece un régimen basado en los principios académicos y sociales al que se someten las partes”*.

considerados funcionarios públicos y por tanto se solicita que se les afilie y se pague los beneficios sociales de todos ellos, que como se dejó anotado, en algún caso había ingresado el año 1992. Consecuentemente, la demanda de acción de protección presentada, no refleja una vulneración de derechos constitucionales, pudiendo concluirse que el reclamo se concreta a la aplicación indebida de un convenio, ante lo cual la parte que creyere tener derecho tiene la oportunidad de acceder a las vías correspondientes, conforme lo han manifestado los mismos accionantes cuando afirman que el IESS ya había resuelto afiliar a los becados y que no se ha cumplido, en cuyo caso también podrían acudir a las instancias que la normativa infra constitucional les permite [...]”.

37. En el apartado 5.7 abordan las alegaciones en torno a las supuestas violaciones de derechos constitucionales por haberse firmado contratos de servicios ocasionales sucesivos. Con el objetivo de dar respuesta a este cargo, los jueces provinciales citaron el artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”) y puntualizaron que los contratos por servicios profesionales, así como los de servicios ocasionales, no generan estabilidad laboral.
38. Añadieron que la alegación de incumplimiento de la orden de afiliación al IESS no es procedente y que a los accionantes que se consideren perjudicados por falta de aplicación de la normativa les asiste el derecho a acudir a las instancias que se encuentren determinadas en las normas jurídicas vigentes sin que resulte procedente acudir a las instancias constitucionales.
39. Por último, la Sala Provincial concluyó que en el caso en cuestión las pretensiones son susceptibles de análisis y solución en el ámbito de la mera legalidad, más no en sede constitucional. Esto, porque si bien los accionantes tratan de relacionar sus reclamos con derechos y principios constitucionales *“se observa claramente que las controversias giran alrededor de normas legales y reglamentarias, pero sobre todo no se observa un real menoscabo de los derechos que el accionante considera violentados [...]”*.
40. En consecuencia, revisada la sentencia en cuestión, se observa que los jueces fundamentan su decisión desestimatoria en los artículos 88 de la CRE, 39 y 40 de la LOGJCC y en precedentes de la Corte Constitucional; justifican que en el caso existe una falta de legitimación activa con base en los artículos 86 de la CRE y 9 de la LOGJCC, y; desestiman los cargos referentes a la desnaturalización del contrato de servicios ocasionales en aplicación de jurisprudencia constitucional y el artículo 58 de la LOSEP. De esta forma, se verifica que los jueces de la Sala Provincial cumplieron con el primer y segundo parámetro de la motivación en garantías jurisdiccionales en tanto enunciaron las normas constitucionales y legales en las que fundaron su análisis y explicaron la pertinencia de la aplicación de dichas normas para declarar la improcedencia de la acción de protección.
41. Ahora corresponde verificar si los jueces accionados cumplen con el tercer elemento de la motivación referente a la obligación de examinar la existencia o no de una afectación de derechos constitucionales. Esta Corte Constitucional, para efectos de verificar si una sentencia analizó las vulneraciones a derechos constitucionales, ha

enfaticado en la necesidad de que las judicaturas contesten motivadamente los argumentos relevantes por las partes⁸.

42. En el caso sujeto a análisis, los accionantes estiman que se vulneraron sus derechos al trabajo, a la seguridad social y a la estabilidad laboral a partir de la omisión del Hospital accionado de pagarles las prestaciones laborales de acuerdo con la naturaleza de su contrato y que, durante el tiempo que ejercieron sus funciones, fueron precarizados.
43. Respecto de estas alegaciones, los jueces concluyen que no han existido vulneraciones a derechos constitucionales:

“en tanto existen vías expeditas para el reconocimiento de los derechos reclamados [...] pues de los hechos no se desprende la existencia de violación de un derecho constitucional, se refiere a la impugnación de un asunto de mera legalidad pues se dice que no se ha cumplido con el pago de los beneficios sociales y que no aplica la resolución del IESS y por tanto se ha demostrado que el acto u omisión puede ser impugnado por la vía judicial ordinaria”.

44. De lo citado, se observa que la Sala Provincial, se pronunció respecto a que en el caso en cuestión no hubo violación a derechos constitucionales (párrafos 33-36 *supra*). Esto, principalmente, bajo la consideración de que, de conformidad con la normativa pertinente, los contratos ocasionales no generan estabilidad laboral y de que la acción de protección tiene como base la aplicación de un Convenio Interinstitucional entre el IESS e instituciones de educación superior. Luego a ello, los jueces provinciales precisaron que lo controvertido por los accionantes: “[...] se trata de un asunto de declaración o reconocimiento de derechos, asuntos de mera legalidad en cuanto a la interpretación y aplicación de normativa, todo lo cual determina la vulneración derechos constitucionales, que se requiere para que proceda la acción de protección [...]”.
45. En relación con los cargos referentes a los derechos a la seguridad social, a otras prestaciones laborales y a una supuesta precarización de los accionantes por falta de pago de horas suplementarias y falta de afiliación, se observa que estos fueron analizados como parte de la respuesta a la violación del derecho al trabajo, al determinar que los accionantes por haber sido contratados bajo la modalidad de contrato ocasional no tenían estabilidad laboral. Esto se confirma debido a que la principal pretensión de los accionantes radica en el reintegro a sus puestos de trabajo.
46. En definitiva, sin que corresponda a esta Corte analizar la corrección e incorrección de la motivación efectuada, verifica que la judicatura accionada enunció las normas que estimó pertinentes al caso, explicó la pertinencia de su aplicación para la resolución del caso y realizó un análisis sobre las vulneraciones a derechos alegadas

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 41 y sentencia No. 565-16-EP/21 de 03 de febrero de 2021, párr. 29.

por los accionantes⁹. Por lo que, se concluye que en el presente caso la sentencia expedida por la Sala Provincial no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

4.2. Sobre el derecho al plazo razonable

47. El derecho a ser juzgado en un plazo razonable es parte de las garantías judiciales consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”) y parte del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva¹⁰. El artículo 8 (5) de la CADH establece que: *“Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio”* (énfasis añadido)¹¹. Para este Organismo Constitucional el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable es transversal a todas las materias y a la sustanciación de todo tipo de acciones y recursos atendiendo a las características del caso concreto y a la naturaleza de la acción o recurso que se tramiten¹².
48. En el presente caso, los accionantes argumentaron que la sentencia vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva producto de la demora injustificada por el lapso de dos años en la resolución del recurso de apelación.
49. En este orden de ideas, es menester señalar que los accionantes activaron una acción de protección ante lo cual correspondía a los jueces observar que la tramitación de las garantías jurisdiccionales se rige por los principios de sencillez, eficacia y rapidez, esto de acuerdo con el artículo 86 (3) de la CRE.
50. En este caso, si bien se observa una notable tardanza en la resolución del recurso de apelación, es preciso reconocer que pueden existir presupuestos en los cuales un determinado proceso judicial puede extenderse y requerir de mayor tiempo para su resolución. De ahí que, esta Corte estima oportuno esclarecer que, no por la mera consideración de la demora de una causa, se configura una vulneración al derecho al plazo razonable pues corresponde hacer un análisis caso a caso atendiendo a las particularidades de estos y a los criterios que se desarrollarán a continuación. Además, también es necesario precisar que el solo incumplimiento de un plazo establecido en la ley no implica automáticamente una violación al derecho al plazo razonable *per se*¹³.
51. A fin de constatar si los jueces accionados tramitaron el recurso de apelación en un plazo razonable se analizarán los siguientes elementos: (i) la complejidad del asunto,

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 794-15-EP/20 de 05 de agosto de 2020, párr. 24.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1562-14-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 39.

¹¹ Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 8 (5)

¹² Véase por ejemplo: Corte IDH, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, 24 de octubre de 2012.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 382-15-EP/20 de 20 de julio de 2020, párr. 36.

(ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales, y (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso¹⁴.

La complejidad del asunto

52. Este Organismo Constitucional -acogiendo el criterio jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos- ha señalado que al examinar la complejidad de un asunto se debe observar, la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, las características del recurso, entre otros¹⁵.
53. En el caso analizado, se advierte que no hubo producción de pruebas en la tramitación de la apelación y que, pese a existir once accionantes, el objeto de análisis de la Sala Provincial se enmarcó en verificar si la desvinculación y la supuesta falta de pago de beneficios laborales por parte del Hospital “Teodoro Maldonado Carbo” vulneró derechos constitucionales. Además, del expediente tampoco se desprende que la Sala Provincial haya realizado una audiencia oral y pública para escuchar la argumentación de las partes procesales.
54. Por consiguiente, esta Corte estima que la tramitación del recurso de apelación de la acción de protección no revestía de elementos de especial complejidad para su tramitación que justifiquen la excesiva demora.

La actividad procesal del interesado

55. Este segundo criterio se orienta a determinar si la diligencia procesal de los accionantes fue activa en impulsar la causa y si no incurrió en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso¹⁶. Sobre este punto, cabe aclarar que esta Corte ha señalado que, por la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, corresponde a los jueces impulsarlas de oficio hasta la conclusión del proceso¹⁷.

¹⁴ Corte IDH, Caso Montesinos Mejía vs. Ecuador. Sentencia de 27 de enero de 2020, párrafo 179; Corte IDH, caso Noguera y otra v. Paraguay, sentencia de 9 de marzo de 2020, párrafo 78; Corte IDH, sentencia de 22 de septiembre de 2009, caso Anzualdo Castro v. Perú, párrafo 156; Corte IDH, caso Montesinos Mejía v. Ecuador, sentencia de 27 de enero de 2020, párrafo 178-180; Corte IDH, caso Perrone y Preckel Vs. Argentina, sentencia de 8 de octubre de 2019, párrafo 141. En la jurisprudencia ecuatoriana se ha expedido jurisprudencia respecto del plazo razonable acogiendo los criterios de la Corte IDH, véase por ejemplo: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1584-15-EP/20, párrafo 31 y sentencia No. 1828-15-EP/20, párrafo 37.

¹⁵ Véase, por ejemplo: Corte IDH, caso Genie Lacayo vs. Nicaragua, sentencia de 29 de enero de 1997, párr. 78; Corte IDH, caso Muelle Flores vs. Perú, sentencia de 6 de marzo de 2019, párr. 159; Corte IDH, caso Jenkins vs. Argentina, sentencia de 26 de noviembre de 2019, párr. 110. Asimismo, estos parámetros ya han sido empleados por la Corte Constitucional para verificar si una garantía jurisdiccional fue resuelta en un tiempo razonable. En la jurisprudencia constitucional véase: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 133-17-SEP-CC, caso No. 0288-12-EP, de 10 de mayo de 2017, págs. 23 y 34.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1584-15-EP/20 de 16 de septiembre de 2020, párr. 35.

¹⁷ LOGJCC, artículo 4 (5) “Impulso de oficio. - La jueza o juez tiene el deber de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión, salvo en los casos expresamente señalados en

56. En el caso bajo análisis, se desprende que la actividad procesal de los accionantes fue activa en impulsar la causa puesto que en cuatro ocasiones presentaron alegatos en los que solicitaron que la Sala Provincial dicte sentencia, sin que estas peticiones hayan sido atendidas¹⁸.

La conducta de las autoridades judiciales

57. Del expediente se observan las siguientes actuaciones por parte de la Sala Provincial: **(i)** el 2 de octubre de 2013 se sorteó y remitió la causa para conocimiento de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales (ahora demandada)¹⁹, **(ii)** el 09 de junio de 2015, Johanna Tandazo Ortega, en calidad de jueza de sustanciación, avocó conocimiento de la causa²⁰; **(iii)** el 23 de noviembre de 2015, avocó conocimiento de la causa un nuevo juez sustanciador, Gilmedardo Armijo Borja²¹; y, **(iv)** el 18 de febrero de 2016, la Sala Provincial dictó sentencia.
58. La entidad accionada argumentó que el retardo del caso fue producto de los dos resorteos en la causa. Al respecto, a juicio de esta Corte, los cambios de personal en las judicaturas, sin que exista de por medio otra circunstancia extraordinaria, no obstan ni eximen de la responsabilidad que tienen los órganos jurisdiccionales, en este caso la Sala Provincial, de dar trámite oportuno y expedito a las demandas de garantías jurisdiccionales.
59. De esta manera, al haber transcurrido aproximadamente dos años y cuatro meses desde que se sorteó la causa a la Sala demandada, se advierte que la actuación de la Sala Provincial no fue diligente.

La afectación generada en la situación jurídica de los accionantes

60. De la revisión integral del expediente se identifica que esta Corte no cuenta con elementos que permitan corroborar que la demora en el despacho de la causa haya generado una afectación en la situación jurídica de los accionantes, más aún teniendo en cuenta que la demanda fue desestimada. A pesar de ello, en la sentencia No. 1828-15-EP/20 este Organismo aclaró que “[...] *el mismo hecho de no contar con una decisión que resuelva la situación presuntamente violatoria a derechos constitucionales en sí podría considerarse un menoscabo a la garantía en cuestión.*”

esta ley”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1792-15-EP/20 de 07 de octubre de 2020, párr. 43.

¹⁸ A fs. 19 a 24 (primer escrito presentado el 13 de abril de 2015); a Fs. 25 (segundo escrito presentado el 05 de mayo de 2015); a Fs. 27 y 28 (tercer escrito presentado el 1 de julio de 2015); y, a Fs. 29 (cuarto escrito presentado el 6 de noviembre de 2015).

¹⁹ Fs. 06 del expediente de la Corte Provincial.

²⁰ Fs. 26 del expediente de la Corte Provincial.

²¹ Fs. 30 del expediente de la Corte Provincial.

61. Con lo expuesto, esta Corte concluye que la Sala Provincial no observó ni consideró que la acción de protección, por su naturaleza, es una garantía sencilla, rápida y eficaz que tiene el objeto de amparar directa y eficazmente los derechos de quienes la activan y que, por tanto, requiere de celeridad en su tramitación, siendo inaceptable que, sin justificación alguna, la judicatura accionada haya dejado sin resolver un recurso de apelación por el lapso de dos años y cuatro meses. En consecuencia, esto afectó su derecho a recibir sentencia dentro de un plazo razonable, acorde a las circunstancias particulares del mismo.
62. En virtud de lo establecido, esta Corte Constitucional hace un llamado de atención a los jueces que conformaron la Sala Provincial que resolvió la causa por la demora injustificada en la tramitación de la apelación de la acción de protección.

4.3. Sobre el derecho a la seguridad jurídica

63. El artículo 82²² de la CRE garantiza a las personas el derecho a la seguridad jurídica, del cual 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 que le serán aplicadas²³.
64. Para garantizar este derecho, la Corte Constitucional ha sostenido que, en los casos en que se resuelvan demandas de garantías jurisdiccionales, es su atribución *“verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y haya observado la normativa aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales”*²⁴.
65. En su acción, los legitimados activos señalan que los jueces de la Sala Provincial centraron su razonamiento en la falta de legitimación activa que, a su vez, conllevó a una desnaturalización de la acción de protección y a la disposición de que las garantías jurisdiccionales pueden ser propuestas por cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad.
66. Revisada la sentencia se aprecia que la Sala Provincial concluyó que en el caso se desprende:

“a) Una falta de legitimación activa, toda vez que los unos no representan a los otros demandantes; por lo cual cada uno de ellos debería actuar por separado en defensa de sus derechos; b) Se divide la contingencia de la causa. - Los hechos narrados ni siquiera podrán generar una acumulación de causa peor una demanda única por parte de las distintas personas”.

²² CRE, art. 82: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.*

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 21.

67. En el caso analizado, se evidencia que, en realidad, el razonamiento de falta de legitimación en la causa no es la *ratio decidendi* de la sentencia para desechar la acción de protección, pues los jueces en el acápite 5.4 señalaron que “*Sin embargo de lo expuesto, el Tribunal tiene que ahondar la búsqueda de la existencia de la violación de un derecho constitucional, pues ese es el fundamento de la acción de protección*”.
68. De lo citado se colige que los jueces provinciales, a pesar de que señalan que existe una falta de legitimación activa en la causa, en realidad sí prosiguieron con su análisis constitucional respecto del cual este Organismo ya efectuó consideraciones.
69. Asimismo, se observa que la Sala Provincial resolvió la causa al amparo de lo dispuesto en la normativa constitucional aplicable a la acción de protección, estos son los artículos 88 de la CRE y 40 y 41 de la LOGJCC. Por lo tanto, se evidencia que los jueces de la Sala, en su sentencia, aplicando la Constitución y la LOGJCC, no identificaron vulneraciones a derechos constitucionales, sin atender, en consecuencia, contra el derecho a la seguridad jurídica.
70. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte Constitucional debe recordar que al tramitarse una acción de protección, la legitimación activa en la causa es amplia²⁵, conforme lo establece el artículo 86 numeral 1 de la Constitución y el artículo 9 de la LOGJCC, el cual determina que la acción puede ser presentada por “*cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y, [...] Por el Defensor del Pueblo*”. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que:

En razón de dicho régimen [de legitimación activa amplia], toda persona, grupo de personas, pueblo o nacionalidad, está facultado para proponer o intentar una demanda de garantías jurisdiccionales sin ningún condicionamiento, en aras de asegurar o exigir la protección de derechos constitucionales. Ello es así, independientemente del interés o afectación directa que tenga o soporte el o la accionante sobre los hechos objeto de demanda, ya que los derechos constitucionales son objetivamente importantes²⁶.

71. En ese sentido, existe una legitimación activa amplia para que se pueda presentar una acción de protección de forma individual o por un grupo de personas, pueblo o nacionalidad, sin que sea admisible exigir, en principio, ningún condicionamiento. Para esto, las y los jueces constitucionales tienen la obligación de identificar, de los hechos alegados, quiénes son las personas presuntamente afectadas —sean determinadas o determinables— para así proceder a realizar el análisis sobre la existencia o no de vulneración de derechos respecto de estas. Así, en el evento de que sea un grupo de personas, los que presenten una acción de protección las y los jueces no pueden abstenerse de analizar las vulneraciones de derechos que se alegan en la demanda de acción de protección.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 43.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 170-17-SEP-CC de 7 de junio de 2017, pág. 17.

4.4. Sobre el derecho al trabajo

72. Finalmente, en cuanto a las alegaciones referentes al derecho al trabajo, esta Corte considera que -lejos de presentarse en contra de la sentencia impugnada- pretenden un análisis de mérito del caso. Ante esto, corresponde aclarar que la sentencia No. 176-14-EP/19 determinó que esta posibilidad es excepcional y solo procede ante el cumplimiento de los requisitos en ella determinados²⁷.
73. En el presente caso, no se cumple con el cuarto requisito en tanto de los hechos del caso no se desprenden los elementos de gravedad, novedad, el incumplimiento de un precedente o la posibilidad de generar precedentes. De modo que, al no cumplirse uno de los requisitos previstos en la sentencia No. 176-14-EP/19, es improcedente efectuar un análisis de mérito del presente caso.

4.5. Reparación

74. Respecto a la reparación integral, en más de una ocasión, esta Corte ya ha determinado que esta debe ser adecuada y acorde a las circunstancias del caso; por ello, dado que se ha encontrado una vulneración únicamente respecto del plazo razonable, este Organismo Constitucional considera que para su reparación debe considerarse a esta sentencia, en sí misma, como una medida de satisfacción y por ello ordena que el Consejo de la Judicatura, en el término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, difunda la sentencia a todas las juezas y todos los jueces.

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. Declarar la vulneración del derecho constitucional al plazo razonable.
2. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección.
3. Como medida de reparación, y considerando que la publicación de esta sentencia es, en sí misma, una medida de satisfacción se dispone:

²⁷La sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador No. 176-14-EP/19 estableció que se deben cumplir varios requisitos que incluyen: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otro derecho de las partes en la sentencia impugnada; (ii) que *prima facie* los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales inferiores; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y (iv) que el caso 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 la Corte Constitucional.

3.1. Que el Consejo de la Judicatura, en el término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, difunda la sentencia a todas las juezas y todos los jueces. El Consejo de la Judicatura, a través de su representante y en el mismo término de 10 días, deberá remitir a esta Corte los documentos que justifican la difusión de la presente sentencia a las y los jueces.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.06.22 09:31:30 -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 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 1553-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintidós 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.