

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

14-17-IN/22 En el Caso No. 14-17-IN Acéptese parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 14-17-IN .....	2
22-17-IS/22 y acumulado En el Caso No. 22-17-IS y acumulado Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento N° 22-17-IS y acumulado .....	18
844-18-EP/22 En el Caso No. 844-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 844-18-EP .....	31
399-18-EP/22 En el Caso No. 399-18-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección N° 399-18-EP .....	44
3242-17-EP/22 En el Caso No. 3242-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3242-17-EP .....	51



**Sentencia No. 14-17-IN/22**  
**Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz**

Quito, D. M., 16 de noviembre de 2022

**CASO No. 14-17-IN**

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

**SENTENCIA No. 14-17-IN/22**

**Tema:** La Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad de los artículos 15, 16 y 17 de la “*Ordenanza para regular la implementación de estructuras fijas de soportes de antenas e infraestructuras relacionada con el servicio móvil avanzado (SMA), postes y tendidos de redes pertenecientes a personas naturales y jurídicas; privadas y crea la tasa para la construcción de la segunda fase de la obra de alcantarillado sanitario integral del cantón Quevedo*”, sancionada el 21 de noviembre de 2012, publicada el 20 de junio de 2013 y reformada parcialmente el 23 de enero de 2015, expedidas por el GAD Municipal de Quevedo, por contravenir los principios de equidad y no confiscatoriedad.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 8 de marzo de 2017, el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (la compañía accionante) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 2, 15, 16, 17 y 18 de la “*Ordenanza que regula la implantación de estaciones fijas de soportes de antenas e infraestructuras relacionada con el servicio móvil avanzado SMA, postes y tendidos de redes pertenecientes a personas naturales y jurídicas; privadas y crea la tasa para la construcción de la segunda fase de la obra de alcantarillado sanitario integral del cantón Quevedo*”, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quevedo (GAD Quevedo), publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 19 de 20 de junio de 2013, y reformada parcialmente el 23 de enero de 2015.
2. El 4 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad y dispuso al GAD Quevedo y al Procurador General del Estado (PGE) que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada. De igual forma, se solicitó al GAD Quevedo que remita el expediente con los documentos que dieron origen a la ordenanza impugnada.
3. El 31 de mayo de 2017, el caso fue sorteado a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade.

4. El 6 de junio de 2017, la Procuraduría General del Estado y el GAD Quevedo presentaron sus informes.
5. El 9 de julio de 2019, se realizó el resorteo de la causa correspondiendo el conocimiento al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
6. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
7. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 8 de junio de 2022 y dispuso al GAD Quevedo presente un informe respecto a si las normas impugnadas mantienen en la actualidad su vigencia. El 15 de junio de 2022 el GAD Quevedo presentó el informe requerido.

## II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 número 2 de la Constitución de la República y los artículos 75, número 1 letra d, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## III. Normas impugnadas

9. La norma impugnada fue publicada el 20 de junio de 2013 (**Ordenanza impugnada**)<sup>1</sup> y reformada el 20 de enero de 2015<sup>2</sup>.
10. Las normas cuestionadas en esta acción pública de inconstitucionalidad son las que se refieren a continuación:

<b>Texto de la Ordenanza impugnada</b>
<p><b>Art. 2.- Definiciones.</b> - Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:  <b>Antena:</b> Elemento radiante especialmente diseñado para la recepción y/o transmisión, de las ondas radioeléctrica  <b>Área de infraestructura:</b> Aquella en la que se encuentra circunscrita las instalaciones y equipos utilizados para establecer la comunicación.  <b>CONATEL:</b> Concejo Nacional de Telecomunicaciones.</p>

<sup>1</sup> La Ordenanza originaria se titulaba “Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado SMA, y crea la tasa para la construcción de infraestructura, adecuación de centros de cómputo, dotación de aulas virtuales, la informatización a centros educativos públicos del cantón Quevedo a través de la construcción de aulas, equipamiento, dotación de computadores, equipos informáticos y software y, a proyectos de soterramiento o cableados subterráneos.”

<sup>2</sup> Con la reforma de 23 de noviembre de 2015, la norma impugnada adopta la siguiente denominación: “Ordenanza para regular la implementación de estructuras fijas de soportes de antenas e infraestructuras relacionada con el servicio móvil avanzado (SMA), postes y tendidos de redes pertenecientes a personas naturales y jurídicas; privadas y crea la tasa para la construcción de la segunda fase de la obra de alcantarillado sanitario integral del cantón Quevedo.”

**Camuflar:** Disimular u ocultar la presencia de los elementos externos que conforman la implantación.  
**Cuarto de equipos (recinto contenedor):** Habitáculo cuyo interior se ubican elementos o equipos pertenecientes a una red de telecomunicaciones.

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

**Estructura fija de soporte:** Término genérico a referirse a torres, mástiles, mono polos, 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 (sic) radio bases y antenas de servicio móvil avanzado, sobre un terreno de edificación determinada.

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

**Mimetización:** Proceso mediante el cual una estructura 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 implementación de una estructura fija de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzado.

**Prestador del SMA:** Persona natural o jurídica que posee el título habilitante para la prestación del Servicio Móvil Avanzado SMA.

**Prestador del SVA;** persona natural o jurídica que posee título habilitante para la prestación del Servicio de valor agregado. (Incluido mediante el artículo 2 de la ordenanza reformativa de 20 de enero de 2015).

**Reglamento de Protección de emisiones de RNI:** Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación no Ionizantes, generadas por uso de frecuencias del espectro radioeléctrico, aprobado por el CONATEL, mediante resolución 01-01-CONATEL-2005, publicado en el Registro Oficial No. 536 del 3 de marzo del 2005.

**SENATEL:** Secretaria Nacional de Telecomunicaciones.

**Servicio Móvil Avanzado SMA:** 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 línea física, medios radioeléctricos, medios ópticos, u otros medios electromagnéticos.

**Art. 15.- Valoración.** - El permiso para la implantación de infraestructura para el Servicio Móvil Avanzado SMA, será bianual y será individual para cada estación.  
(Artículo reformado mediante el artículo 4 de la ordenanza de 20 de enero de 2015).

**Art. 16.- Renovación.** - La renovación del permiso de implantación se deberá gestionar dos meses antes de la fecha de finalización de la vigencia del mismo, presentando los siguientes documentos actualizados:

a) Permiso de implantación vigente.

b) 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.

c) Los prestadores del SMA 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 a pedido de los propietarios o residentes de cualquier predio colindante con la estructura fija.*

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

*e) Licencia Ambiental vigente.*

*f) Informe favorable emitido por la Dirección General de aviación Civil, sobre altura máxima autorizada.*

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

***h) El monto de renovación será de cincuenta remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general y su tiempo de duración será bianual.***

**Art. 17.- VALORACIÓN DE LA TASA Y DESTINO DE LOS RECURSOS.-** *Los valores que se recauden por concepto de la ejecución de la presente ordenanza serán utilizados para la construcción de la Segunda fase de la obra de alcantarillado sanitario integral de la ciudad; así como la ejecución del sistema de alcantarillado sanitario en sus parroquias rurales; de acuerdo a la siguiente tasa:*

*1. Por cada implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada para el uso servicios celulares que forman partes para las redes de telecomunicación celulares **pagarán 50 (cincuenta) remuneraciones básicas unificadas.***

*2. Por cada implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada para el uso de radio ayuda y radioaficionado pagarán 6 (seis) remuneraciones básicas unificadas.*

*3. Para cada implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada para el uso de radio emisoras comerciales pagarán seis (seis) remuneraciones básicas unificadas.*

*4. Por cada implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura parabólica para la recepción de señal comercial de televisión satelital pagarán 12 (doce) remuneraciones básicas unificadas.*

*5. Para el tendido de redes (cables) que pertenezcan a las empresas privadas, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo pagarán 0.22 centavos USD. Por cada metro lineal.*

*(Artículo reformado mediante el artículo 5 de la ordenanza de 20 de enero de 2015).*

**Art. 18.- Infracciones y sanciones.** *- Esta terminantemente prohibida la implantación de infraestructura fija de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el servicio Móvil Avanzado SMA, que no cuente con el permiso municipal.*

*Se consideran infracciones a todas las acciones u omisiones que incumplan lo dispuesto en esta ordenanza.*

*Son responsables de las infracciones los prestadores del SMA y los propietarios de la estructura de telecomunicaciones, en caso de ser compartidos.*

*La sanción aplicable no requiere de solicitud o denuncia y la aplicación de cualquier de las sanciones administrativas previstas en esta ordenanza, es independiente de la instauración proceso penal si una infracción se tipifica como delito, además de las acciones orientadas a la reparación de daños e indemnización de perjuicios, mismos que seguirán la vía judicial respectiva de ser el caso.*

*a) Cualquier implantación irregular que sea detectada por inspección o a través de denuncia, será objeto de investigación y sanción según el caso:*

*b) Se impondrá una multa equivalente a veinte salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado, al prestador del SMA que impida u obstruya la inspección a cualquier estación radioeléctrica fija que deba realizar un funcionario municipal.*

*c) Si la instalación no cuenta con el permiso de implantación correspondiente, se notificará al prestador del SMA y se le impondrá una multa equivalente a treinta salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado y se le concederá un término de 30 días para su obtención.*

*d) Si transcurridos 30 días laborables de la notificación establecida en el párrafo anterior, el prestador del SMA no cuenta con el permiso de implantación, se le impondrá el doble de la multa establecida en el párrafo anterior y se le emitirá una orden para el desmontaje y retiro de la infraestructura, que deberá efectuarse en un término de 10 días a costo del prestador del SMA.*

e) Si el prestador del SMA, no retirare, o desmontare las estructuras de soporte, la Comisaría Municipal o la Unidad Administrativa municipal correspondiente procederá a desmontar y retirar la instalación a costo del titular, manteniéndose la multa fijada.

f) Si la instalación cuenta con el permiso de implantación correspondiente, pero incumple alguna de las disposiciones de la presente ordenanza o las correspondientes del régimen o uso del suelo. El SMA tendrá una multa equivalente a veinte salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado y procederá a notificar al titular en su domicilio legal, ordenando que se realicen los correctivos necesarios en el término de 30 días, en caso de incumplimiento se revocará el permiso de implantación y se procederá al desmontaje del elemento o equipo a costo del titular.

g) Si se produce algún accidente o siniestro no previsto que afecte a terceros que sea imputable al prestador del SMA, se hará efectiva la póliza prevista en el artículo trece de la presente ordenanza, además el prestador del SMA deberá cubrir el costo de los desperfectos o daños que se ocasionen y que no fueren cubiertos por la póliza y pagará una multa equivalente a treinta salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado.

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

11. La Corte constata que las normas impugnadas forman parte del ordenamiento jurídico vigente, por lo que, se procederá con el análisis de constitucionalidad.

#### IV. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

##### A. De la compañía accionante

12. La compañía accionante manifestó que las disposiciones impugnadas infringen los artículos 261 numeral 10, 264 numeral 2, 300, 323 y 425 de la Constitución.
13. Sobre las competencias privativas y exclusivas del Estado central (art. 261.10 CRE) frente a las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados (art. 264.2 CRE) y el principio de jerarquía normativa (art. 425 CRE), la compañía accionante presenta los siguientes *cargos*:
- 13.1. La competencia privativa y exclusiva para regular el espectro radioeléctrico y sector de telecomunicaciones corresponde al Estado central<sup>3</sup>.
- 13.2. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales no tienen competencia en esta temática y que, al establecer definiciones relacionadas con este tema y regularlo vía ordenanza, están generando una “*dualidad normativa inconstitucional*”, lo cual también atenta el principio de jerarquía normativa.
14. Sobre los principios tributarios (art. 300 CRE) y prohibición de confiscatoriedad (art. 323 CRE), la compañía accionante presenta los siguientes *cargos*:

<sup>3</sup> El accionante se refiere y cita la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, artículos 2, 3, 9 y 104; Acuerdo Ministerial No. 045-15 del Ministerio de Telecomunicaciones, artículo 1; y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 567.

- 14.1. Se “[...] impone un tributo que tiene como hecho generador la implantación de estructuras físicas de soporte de antenas e infraestructura relacionada al servicio de celulares”; por lo que, “este tributo se lo disfraza de tasa y su cobro es de forma bianual.” Sin que exista una “contraprestación a favor del usuario” ya que “no recibe ningún servicio de reciprocidad por del (sic) pago de la tasa pretendida”.<sup>4</sup>
- 14.2. El acto normativo “[...] crea un tributo a las operadoras del servicio de telefonía por el cual pretende cobrar una tasa por cada implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura; así como la ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo para el tendido de claves.”<sup>5</sup>(énfasis en el original), esto refiriéndose a los artículos 1 y 2 de la ordenanza impugnada.
- 14.3. Existe una contradicción entre los artículos 15 y 17 con el artículo 1 de la norma impugnada, por cuanto la primera establece como objeto “regular, controlar y sancionar la implementación del (sic) estructuras”, mientras que los artículos 15 y 17 establecen una “tasa bianual por el otorgamiento del permiso de implantación de estructuras<sup>6</sup>”. Agrega que el primero regula un hecho que ocurre una sola vez en oposición con una tasa que se fija de forma bianual, estableciéndose un cobro exorbitante a través de renovaciones que no tienen sustento y desnaturalizando el concepto de tasa al no existir una contraprestación. Así, arguye que “el cobro de exorbitantes tasas por la colocación de estructuras [...] contraviene los principios constitucionales de equidad tributaria y no confiscatoriedad establecidos en los artículos 300 y 323 de la CRE, respectivamente”<sup>7</sup>.
- 14.4. La Ordenanza con “pretexto de regular el tendido de cables, pretende gravar el uso y ocupación del espacio aéreo y subsuelo<sup>8</sup>”, esto en referencia al numeral 5 del artículo 17 de ordenanza cuestionada.
15. Finalmente, el accionante se refiere a varias sentencias de la Corte Constitucional, que guardarían similitud para el caso en concreto<sup>9</sup>, y solicita que la Corte declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2, 15, 16, 17 y 18 de la Ordenanza impugnada.

## B. Del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quevedo

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, expediente constitucional, fj. 23.

<sup>5</sup> Ibidem, fj. 21.

<sup>6</sup> Ibidem, fj. 30.

<sup>7</sup> Ibidem, fj. 34.

<sup>8</sup> Ibidem, fj. 27.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 007-15-SIN-CC de 31 de marzo de 2015, sentencia No. 008-15-SIN-CC de 31 de marzo de 2015, sentencia No. 016-15-SIN-CC de 31 de marzo de 2015, sentencia No. 021-15-SIN-CC de 01 de julio de 2015, sentencia No. 028-16-SIN-CC de 13 de abril de 2016.

16. El GAD Quevedo informó que la Ordenanza impugnada se encuentra vigente, reformada y es constitucional. Alegó que tiene la competencia y facultad para regular el uso y ocupación del suelo, así como para la creación de tasas. Añade que reguló el cobro de una tasa de cincuenta remuneraciones básicas por concepto del uso del suelo, sin que ello implique una abrogación de atribuciones propias del Estado central. Solicita que se desestime la acción.

### C. De la Procuraduría General del Estado

17. La Procuraduría manifestó que la Ordenanza impugnada contraviene disposiciones constitucionales,<sup>10</sup> por cuanto el único facultado para administrar, disponer los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones es el Estado central. Añade que los GAD municipales pueden crear tasas o contribuciones relacionadas al uso del suelo, más no sobre el aprovechamiento del espectro radioeléctrico o servicio de telecomunicaciones. Solicita que la Corte declare la inconstitucionalidad de las normas contenidas en la Ordenanza impugnada, así como de cualquier otra que se oponga o no guarde armonía con la Constitución<sup>11</sup>.

### V. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. La acción pública de inconstitucionalidad constituye un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la Corte Constitucional puede ejercer el control abstracto de constitucionalidad de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, en aras de generar coherencia en el ordenamiento jurídico a través de la depuración de disposiciones inconstitucionales por la forma o por el fondo<sup>12</sup>.
19. En este contexto, la Corte considera que el simple argumento del orden jerárquico de las normas, no constituye un fundamento para el análisis abstracto de constitucionalidad; por lo que, se descarta la supuesta incompatibilidad de las normas impugnadas con el artículo 425 de la Constitución, sin que esto implique un desconocimiento del principio de supremacía constitucional (art. 424 CRE).
20. Esta Corte observa, del párrafo 14 *supra*, que a pesar de que la compañía accionante demandó la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza impugnada, que se refiere a las infracciones y sanciones por ausencia de permiso, no desarrolla una argumentación jurídica sobre la incompatibilidad de dicha disposición con la Constitución. Por esta razón, se descarta su análisis.<sup>13</sup> Además, este Organismo evidencia que la compañía accionante demandó la inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ordenanza, no obstante no desarrolla una argumentación jurídica explícita sobre dicho artículo, sino que lo vincula con la alegación sobre la tasa bianual conforme el párrafo 13.3 *supra*, por lo que, tampoco se lo considerará en el análisis de dicho cargo.

<sup>10</sup> Constitución, artículos 261 (10), 314, 264 (2).

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, expediente constitucional, fojas 54 a 57.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 61-12-IN/21, párr. 27.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 80-16-IN/21, párr. 15.

21. Respecto a los cargos sintetizados en los párrafos 12.1 y 12.2 *supra*, la compañía accionante sostiene que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales, porque regulan actividades y establecen definiciones relacionadas con el espectro radioeléctrico, área de competencia exclusiva del gobierno central. Sin embargo, esta Corte constata que el artículo 2 de la ordenanza impugnada solo contiene definiciones que, *per se*, no contravienen ninguna norma constitucional. Al respecto se verifica que la compañía accionante únicamente indica una supuesta contradicción del artículo 2 de la Ordenanza impugnada con los artículos 2, 3, 9 y 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones<sup>14</sup>, y esta Corte ya ha señalado que “*esto es un tema de legalidad que, de considerar oportuno, el accionante debe impugnarlo en la justicia ordinaria*”<sup>15</sup>. Por tanto, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 15, 16 y 17 de la Ordenanza impugnada contravienen los artículos 261.10 y 264.2 de la Constitución?**
22. Respecto a los cargos resumidos en los párrafos 13.1 al 13.4 *supra*, sobre la incompatibilidad de la Ordenanza impugnada con los principios constitucionales tributarios y prohibición de confiscatoriedad, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 15, 16 y 17 de la Ordenanza impugnada contravienen los artículos 300 y 323 de la Constitución?**

## VI. Resolución de los problemas jurídicos

### A. ¿Los artículos 15, 16 y 17 de la Ordenanza impugnada contravienen los artículos 261.10 y 264 .2 de la Constitución?

23. La compañía accionante sostiene que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales porque regulan actividades y establecen definiciones relacionadas con el espectro radioeléctrico, lo cual es de competencia exclusiva del gobierno central. En igual sentido, la Procuraduría General del Estado señala que el único facultado para administrar, disponer los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones es el Estado central.
24. Por su parte, el GAD Municipal señala que la ordenanza se circunscribe a regular el uso y ocupación del suelo, y que la creación de tasas es una competencia y facultad establecida para los gobiernos autónomos descentralizados municipales.
25. Las disposiciones impugnadas determinan: (i) definiciones de infraestructura relacionada al Servicio Móvil Avanzado (SMA), al que se incorpora, a través de reforma, el Servicio de Valor Agregado (SVA) en el cantón Quevedo (artículo 2); (ii) vigencia del permiso para la implantación de infraestructura del Servicio Móvil Avanzado (SMA) (artículo 15); (iii) requisitos para la renovación del permiso cuya tasa es de hasta cincuenta remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general y su tiempo de duración será bianual (artículo 16), y (iv) valoración de las tasas y destino de

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, expediente constitucional, fojas 23 y 24.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 27-16-IN/21, párr. 58.

los recursos, que contempla como valor máximo de cincuenta remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general (artículo 17).

26. El artículo 261 número 10 de la Constitución señala que “[e]l Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”, los cuales pertenecen a los sectores estratégicos de conformidad con el artículo 313 de la Constitución.
27. En este contexto, esta Corte ha señalado que los GAD “podrán intervenir en la competencia de telecomunicaciones (excepto rectoría), únicamente de forma concurrente y si existiere: 1) un modelo de gestión; y, 2) En autorización expresa del titular de la competencia, sea “a través de un convenio”, tal como lo señala el artículo 126 del COOTAD, o por medio de una resolución del Consejo Nacional de Competencias”<sup>16</sup>.
28. Los artículos impugnados tienen por objeto establecer el procedimiento administrativo para la obtención del permiso y renovación de la implantación de estructuras fijas<sup>17</sup> sobre el suelo de jurisdicción cantonal (artículo 16 letra a), así como fijar parámetros en caso de su inobservancia, mas no regulan el espectro radioeléctrico como menciona la compañía accionante.
29. De este modo, las disposiciones impugnadas regulan una forma de uso y ocupación del suelo, esta regulación se realiza en el ejercicio de una competencia constitucional otorgada a los gobiernos autónomos descentralizados municipales conforme lo establece el artículo 264 numeral 2 de la Constitución<sup>18</sup>.
30. Consecuentemente, las disposiciones impugnadas no contravienen el artículo 261 numeral 10, ni el artículo 264 numeral 2 de la Constitución, sobre las competencias del Estado central y de los GAD en la materia en análisis.

**B. ¿Los artículos 15, 16 y 17 de la Ordenanza impugnada contravienen los artículos 300 y 323 de la Constitución?**

31. El accionante sostiene que los artículos en mención vulneran el principio tributario constitucional de equidad, en la medida que se desnaturaliza el concepto de tasa, al no existir una contraprestación, creando “un tributo a las operadoras del servicio de telefonía por el cual pretende cobrar una tasa por cada implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura; así como la ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo para el tendido de claves<sup>19</sup>” (énfasis original).

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 27-16-IN/21, párr. 35.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 65-17-IN/21, párr. 32.

<sup>18</sup> CRE, artículo 264 “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 2. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.”

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, expediente constitucional, fs. 21.

32. Los artículos 15, 16 y 17 de la Ordenanza impugnada, esquematizados en el párrafo 10 *supra*, establecen: (i) la vigencia del permiso de implantación de infraestructura para el Servicio Móvil Avanzado SMA, que es bianual e individual para cada estación (artículo 15), (ii) el valor por concepto de renovación del permiso, esto es, cincuenta remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general (artículo 16), y (iii) la valoración y destino de la tasa (artículo 17).
33. Por lo que, este Organismo analizará si la tasa por concepto del uso y ocupación del espacio público, regulada en los artículos 15, 16 y 17, vulnera el principio de equidad y principio de no confiscatoriedad establecidos en los artículos 300 y 323 de la Constitución, respectivamente.
34. La facultad legislativa del GAD Quevedo, en el ámbito de sus competencias y circunscripción, consta en el artículo 240 de la Constitución<sup>20</sup> y el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)<sup>21</sup>.
35. La facultad tributaria del GAD Quevedo, en el ámbito de sus competencias y circunscripción, se encuentra establecida en el artículo 264 numeral 5 de la Constitución<sup>22</sup> y, artículos 55 letra e<sup>23</sup> y 186 del COOTAD<sup>24</sup>.
36. Respecto a la naturaleza de la tasa, esta Corte ya se ha pronunciado sobre el hecho generador de la misma, estableciendo los presupuestos que debe concurrir, estos son: (i) la prestación de un servicio público colectivo, en el marco de las competencias de los órganos; (ii) el aprovechamiento especial del dominio público; y, (iii) la ejecución de una actividad administrativa individualizada.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> CRE, artículo 240 “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.”

<sup>21</sup> COOTAD, artículo 7 “Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.”

<sup>22</sup> CRE, artículo 264 “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.”

<sup>23</sup> COOTAD, artículo 55 “Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...]e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras”.

<sup>24</sup> COOTAD, artículo 186 “Facultad tributaria.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; el uso de bienes o espacios públicos; y, en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías.”

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 27-16-IN/21, párr. 43.

37. En este contexto, la ordenanza impugnada regula (ii) el otorgamiento de permisos y renovaciones para el uso y ocupación del suelo del cantón Quevedo, con la finalidad de facilitar la instalación y funcionamiento adecuado de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructuras relacionadas para la prestación del Servicio Móvil Avanzado SMA y con ello, garantizar el acceso a los ciudadanos a las tecnologías de la información, y la utilización de esta fuente de financiamiento para la ejecución de servicio un servicio público (i). Para lo cual, (iii) se realizan inspecciones que procuran implementar medidas de descontaminación y protección de emisiones de radiación no ionizante, de allí que, se establecen condiciones y prohibiciones para su implementación<sup>26</sup>.
38. Así, del texto de los artículos impugnados se desprende que la tasa regulada en la ordenanza impugnada corresponde a actividades administrativas que realiza el GAD Quevedo para el otorgamiento y la renovación de un permiso de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada; así como para su inspección bianual. Dichas actividades se desprenden particularmente del contenido del artículo 13 “*permiso municipal de implantación*” que comprende esencialmente la revisión de documentos y, en casos puntuales, la realización de informes de dependencias municipales, así como del artículo 14 que contempla el “*derecho de inspección*” para verificar que la infraestructura instalada cuente con el permiso de implantación correspondiente.
39. Ahora bien, en cuanto a los principios constitucionales tributarios<sup>27</sup>, estos se constituyen en limitaciones a la potestad tributaria frente a los derechos y garantías fundamentales que le asiste al sujeto pasivo, por lo mismo, debe existir un equilibrio entre la finalidad recaudatoria del Estado y las garantías del administrado.
40. Entre esos principios se encuentra el principio de equidad y progresividad, los cuales están estrechamente ligados, puesto que tienen como finalidad que se observe la capacidad contributiva del sujeto pasivo para imponer una carga tributaria<sup>28</sup>. Este organismo ha señalado que, el **principio de equidad tributaria** tiene como objetivo evitar que, a través de la tributación, se creen situaciones inequitativas; mientras que, el **principio de progresividad** exige al sistema tributario gravar la riqueza de manera proporcional a su incremento.<sup>29</sup>
41. Esta Corte ha señalado que, en materia de tasas, a diferencia de otros tributos, el *quantum* no se encuentra encaminado a imponer una carga progresiva al contribuyente, lo que se pretende es que la carga que se impone al sujeto pasivo sea igual o menor al

---

<sup>26</sup> Ordenanza impugnada, artículo 13 “Permiso municipal de implantación” y artículo 14 “Derecho de inspección”.

<sup>27</sup> CRE, artículo 300 “*El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, **progresividad**, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, **equidad**, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos [...]*.” [énfasis añadido].

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 27-16-IN/21, párr. 48.

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 110-21-IN/22, párr. 166 y 168.

beneficio recibido.<sup>30</sup> En el caso de que el *quantum* sea mayor al beneficio recibido, una tasa no sería equitativa y podría resultar confiscatoria.

42. De allí, su relación directa con el **principio de no confiscatoriedad** que, si bien no se encuentra explícito entre los principios constitucionales tributarios, constituye un límite que proscribiera que la potestad tributaria llegue al extremo de privar al sujeto pasivo de la fuente de imposición<sup>31</sup>, o que la carga supere el beneficio. Este principio está recogido de manera general en el artículo 323 de la Constitución.
43. Las disposiciones impugnadas establecen que la renovación (artículo 16) y valoración de la tasa (artículo 17) asciende hasta **cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general**, cuyo permiso tiene una vigencia bianual (artículo 15).
44. Este Organismo ha señalado que no le corresponde determinar una valoración de los costos,<sup>32</sup> en los que un GAD Municipal ha de incurrir al momento de otorgar un permiso de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas o al momento de otorgar el aprovechamiento de un bien de dominio público. Por lo que, en casos similares, la Corte ha manifestado que, *“no le corresponde calificar la Ordenanza sobre la base del contenido de un Acuerdo Ministerial, puesto que aquello implicaría un control de legalidad. Además esta Corte no es competente de establecer montos que son de índole técnica y económica, sino que el Acuerdo se toma como un estándar para evaluar la tarifa de las tasas en análisis”*<sup>33</sup>.
45. Sin embargo, la Corte ha establecido que sí existe un parámetro objetivo para identificar los costos relacionados a esta actividad, señalados en el Acuerdo No. 41-2015<sup>34</sup>; por el cual, el Ministerio de Telecomunicaciones de la Sociedad de la Información fijó un monto máximo, que señala:

*“Las tasas u otros valores que correspondan fijar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales o Distritales por concepto de establecimiento de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones, y Audio y Video por Suscripción, conforme al ordenamiento jurídico vigente; no podrán superar por permisos de instalación o construcción de infraestructura de telecomunicaciones el **valor máximo de 10 salarios básicos unificados –SBU, por una sola vez, mientras la infraestructura se encuentre instalada. Para el caso de infraestructura, cuyo costo sea menor a 42 salarios unificados –SBU, pagarán por una sola vez hasta 2 salarios básicos unificados –SBU**”* (énfasis añadido).<sup>35</sup>

46. De lo expuesto, se verifica que la regulación fue dictada en el marco de la competencia del gobierno central sobre el espectro radioeléctrico y de las telecomunicaciones, y fija

<sup>30</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 110-21-IN/22, párr. 49.

<sup>31</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 65-17-IN/21, párr. 64.

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 40-16-IN/21, párrafos 51 y 52.

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 27-16-IN/21, párr. 53.

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 40-16-IN/21, párrafos 51 a 53.

<sup>35</sup> Ministerio de Telecomunicaciones, acuerdo No. 41-2015 de 18 de septiembre de 2015, artículo 1 inciso primero.

claramente los montos máximos que los GAD pueden fijar como tasas en el tema en examen, que si bien es posterior a la emisión de la Ordenanza impugnada, no ha sido considerada durante la vigencia de esta, manteniéndose los valores de la tasa, sin considerar el estándar dado en el Acuerdo.

47. La Corte observa que la Ordenanza impugnada y su reforma exceden significativamente los límites establecidos en el Acuerdo No. 41-2015 (parámetro objetivo), permitiendo cobros que inclusive llegan a quintuplicar el valor máximo de la tasa y además lo vuelve un pago periódico, sin considerar su carácter de única vez. De igual manera, tanto en el texto original como en la reforma de la ordenanza no se incluyen de manera expresa y detallada los parámetros y estudios técnicos que sirvieron de base para la fijación del *quantum* de la tasa gravada en todas las circunstancias reguladas en los numerales del artículo 17 de la ordenanza impugnada. Ni siquiera en la respuesta del GAD Municipal se adjuntó los informes que precedieron para justificar su valor.
48. En este sentido la Corte anota que, de la simple lectura de la ordenanza impugnada, se desprende una desconexión entre el accionar del GAD Quevedo por el que justifica la tasa y el valor que se cobra. Si bien no le corresponde a esta Corte realizar una valoración económica de los costos en los que ha de incurrir el GAD Quevedo para la realización de la actividad administrativa por concepto de la cual se le impone una tasa al contribuyente, este Organismo observa que las tarifas de la tasa reguladas en los numerales del artículo 17, consisten en un valor fijo que no guarda relación con las referidas actividades administrativas que, como se mencionó en el párrafo 37 *supra*, consisten esencialmente en la revisión de documentos.
49. A criterio de este Organismo, esta desproporción no es admisible en un tributo como la tasa que no está encaminado a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece, sino la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público<sup>36</sup>. Esto quiere decir que el cobro de una tasa debe estar precedido de un estudio detallado de la concordancia entre el valor de la tasa y el costo en el que se incurre para la realización de la actividad estatal, por lo que debe existir una proporción razonable entre el costo y la tarifa<sup>37</sup>.
50. Por lo tanto, la Corte advierte que la carga tributaria establecida en la tasa municipal impugnada no consideró la capacidad contributiva de los contribuyentes en vista de que la tasa no le impone al contribuyente una carga proporcional al accionar municipal del que se beneficia (la revisión de los documentos necesarios para el otorgamiento o renovación de un permiso de implantación y la inspección); superó abiertamente los montos máximos establecidos por el organismo rector competente y no proveyó a los contribuyentes de una prestación proporcional a cambio<sup>38</sup>; por lo que, la ordenanza

---

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 65-17-IN/21, párr. 29.

<sup>37</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 65-17-IN/21, párr. 59.

<sup>38</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 65-17-IN/21, párr. 68.

impugnada contraviene el principio constitucional tributario de equidad y de no confiscatoriedad.

- 51.** Consecuentemente, la tasa contenida en la Ordenanza impugnada, específicamente en los artículos 15, 16 y 17, contraviene los artículos 300 y 323 de la Constitución, por lo que, corresponde declarar su inconstitucionalidad, que surtirá efectos hacia el futuro a partir de la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la LOGJCC.

## VII. Decisión

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

- 1. Aceptar** parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No.14-17-IN.
- 2. Declarar** la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 15, 16 y 17 de la *Ordenanza para regular la implementación de estructuras fijas de soportes de antenas e infraestructuras relacionada con el servicio móvil avanzado SMA, postes y tendidos de redes pertenecientes a personas naturales y jurídicas; privadas y crea la tasa para la construcción de la segunda fase de la obra de alcantarillado sanitario integral del cantón Quevedo*, publicada el 20 de junio de 2013 y reformada el 23 de enero de 2015.
- 3. Desestimar** la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo del artículo 2 de la *Ordenanza para regular la implementación de estructuras fijas de soportes de antenas e infraestructuras relacionada con el servicio móvil avanzado (SMA), postes y tendidos de redes pertenecientes a personas naturales y jurídicas; privadas y crea la tasa para la construcción de la segunda fase de la obra de alcantarillado sanitario integral del cantón Quevedo*.
- 4. Ordenar** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quevedo que, en el evento de que expida normativa en sustitución de las normas declaradas inconstitucionales, la misma guarde estricta observancia con el ordenamiento jurídico y sus competencias.
- 5.** Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO  
Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 16 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

001417IN-4e468



**Caso Nro. 0014-17-IN**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia No. 22-17-IS/22 y acumulado**  
**Juez ponente: Alí Lozada Prado**

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

**CASO No. 22-17-IS y acumulado**

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

**SENTENCIA No. 22-17-IS/22 y acumulado**

**Tema:** La Corte acepta parcialmente las demandas de acción de incumplimiento de las sentencias N.° 004-16-SIN-CC y N.° 011-16-SIN-CC, relacionadas con las tarifas de las tasas por la ocupación de espacio público en el cantón Esmeraldas. Para el efecto, esta Corte verifica que la regulación de las nuevas tarifas se realizó fuera de un plazo razonable.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

**A.1. Caso N.° 22-17-IS**

1. El 4 de junio de 2015, el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL, presentó una demanda de inconstitucionalidad de varias normas de la *Ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Esmeraldas*, emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas (también, “GAD de Esmeraldas”), publicada en el segundo suplemento del registro oficial N.° 427, de 29 de enero de 2015 (“primera ordenanza”)¹.
2. Mediante sentencia N.° 004-16-SIN-CC, de 13 de enero de 2016, la Corte Constitucional aceptó la acción planteada².
3. El 24 de mayo de 2017, la compañía CONECEL S.A. (“CONECEL”) presentó una demanda de acción de incumplimiento de la sentencia N.° 004-16-SIN-CC.
4. En virtud del sorteo realizado el 9 de julio de 2019, correspondió la sustanciación de esta causa al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 26

¹ El caso fue identificado con el N.° 40-15-IN.

² La ordenanza impugnada como inconstitucional fue sustituida, previo a la emisión de las sentencias N.° 004-16-SIC-CC y N.° 011-16-SIC-CC (ver párr. 18 *infra*), por la Ordenanza N.° 022-GADME “*que regula el espacio público o la vía pública; espacio municipal, el suelo y subsuelo por la colocación de estructuras metálicas, postes, tubería y tendidos de redes electrónicas, de fibra óptica y de todo tipo comercial, pertenecientes a personas naturales o jurídicas dentro del cantón Esmeraldas*”, publicada en el registro oficial N.° 623, de 9 de noviembre de 2015.

de julio de 2021 y solicitó un informe al GAD de Esmeraldas, que fue presentado el 3 de agosto de 2021.

## **A.2. Caso N.º 20-18-IS**

5. El 3 de agosto de 2015, el procurador judicial de la compañía OTECEL S.A. presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra de varias normas de la primera ordenanza.
6. Mediante sentencia N.º 011-16-SIN-CC, de 3 de febrero de 2016, la Corte ratificó la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas de la primera ordenanza. Expresamente, la Corte dispuso que “*el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas esté a lo dispuesto en la sentencia N.º 04-16-SIN-CC del 13 de enero de 2016*”.
7. El 10 de abril de 2018, el procurador judicial de la compañía OTECEL S.A. (“OTECEL”) presentó una demanda de acción de incumplimiento de las sentencias N.º 004-16-SIN-CC y N.º 011-16-SIN-CC.
8. El 20 de julio de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la acumulación del caso N.º 20-18-IS a la causa N.º 22-17-IS.
9. Mediante providencia de 22 de agosto de 2022, el juez constitucional ponente avocó conocimiento de la causa N.º 20-18-IS, en la que requirió un informe al GAD de Esmeraldas, mismo que no ha sido remitido hasta la emisión de la presente sentencia.

## **B. Sentencias cuyo cumplimiento se demanda**

10. La sentencia N.º 004-16-SIN-CC textualmente dispuso lo siguiente:

*1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad planteada.*

*2. La Corte Constitucional del Ecuador con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a la ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Esmeraldas publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 427 del 29 de enero de 2015, declara inconstitucional lo siguiente:*

*2.1. En el artículo 1, de la palabra "subsuelo" y de la frase "uso del espacio aéreo"; por tanto, el referido artículo constará de la siguiente manera:*

*Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras, postes, y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u*

*ocupación del suelo en el cantón Esmeraldas, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.*

*2.2. En el artículo 3 primer inciso en la frase "subsuelo y espacio aéreo" en consecuencia, el referido inciso constará de la siguiente forma:*

*Art. 3.- Condiciones generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de antenas comerciales.- La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales: [...]*

*2.3. La inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza objeto del presente análisis.*

*3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Esmeraldas a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y otras, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República. [Énfasis originales omitidos]*

**11.** Por su parte, en la sentencia N.º 011-16-SIN-CC se decidió lo siguiente:

*1. Disponer que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas esté a lo dispuesto en la sentencia N.º 004-16-SIN-CC del 13 de enero de 2016.*

### **C. Las pretensiones y sus fundamentos**

**12.** Las compañías accionantes, en sus dos demandas, presentan pretensiones y argumentos semejantes respecto del incumplimiento de las sentencias N.º 004-16-SIN-CC y N.º 011-16-SIN-CC.

**13.** Así, se formularon las siguientes pretensiones: (i) se declare el incumplimiento de las sentencias N.º 004-16-SIN-CC y N.º 001-16-SIN-CC; (ii) se declare la inconstitucionalidad de la *Ordenanza sustitutiva de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes, tubería, y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Esmeraldas*; (iii) se disponga al GAD de Esmeraldas que en “*el término improrrogable de 30 días*” adecue su ordenanza a los parámetros estipulados en las sentencias de esta Corte y, en particular, a lo resuelto en el acuerdo ministerial N.º 041-2015 (que contiene las Políticas respecto de tasas y contraprestaciones que correspondan fijar a los

Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales o Distritales en ejercicio de su potestad de regulación de uso y gestión del suelo y del espacio aéreo en el despliegue o establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones); y, iv) en caso de incumplimiento por parte de los personeros del GAD de Esmeraldas, se disponga la destitución de sus cargos, de conformidad con el artículo 86.4 de la Constitución<sup>3</sup>.

14. Como fundamentos de sus pretensiones, las compañías accionantes manifestaron que luego de la expedición de las sentencias N.° 004-16-SIN-CC y N.° 011-16-SIN-CC, el GAD de Esmeraldas emitió la ordenanza N.° 039-GADMCE, “*sustitutiva de la ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes, tubería y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Esmeraldas*”<sup>4</sup> (“ordenanza sustitutiva 39”), misma que habría sido expedida con los mismos “*vicios y errores*” que la primera ordenanza. Al respecto, afirmaron que:

- 14.1. La ordenanza sustitutiva 39, en sus artículos 1 y 2, reproduciría los términos que fueron declarados como inconstitucionales, por lo que el municipio seguiría regulando materias ajenas a su competencia.
- 14.2. El artículo 5 de la ordenanza sustitutiva 39 contendría definiciones de varias palabras de origen técnico, lo cual excedería las competencias del municipio.
- 14.3. El artículo 18 de la ordenanza sustitutiva 39 incluiría tarifas exorbitantes, si se considera el acuerdo ministerial N.° 041-2015. Además, los artículos 19, 20, 21 y 22 de la ordenanza establecerían tarifas diarias, lo que sería contrario a los principios de no confiscatoriedad y equidad tributaria establecidos en el artículo 300 de la Constitución.

#### **D. Informe del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas**

15. Mediante documento presentado el 3 de agosto de 2021 (ver párr. 4 *supra*), el GAD de Esmeraldas manifestó que cumplió la sentencia N.° 004-16-SIN-CC porque:

*[...] el Concejo Municipal [...] con fecha 22 de marzo de 2019, emitió la Ordenanza Reformatoria [...] del análisis correspondiente por parte de la máxima autoridad se solicitó se revise dicha Ordenanza por lo que con oficio circular N° 009-SC-P-C.L.P.O.P.Q.T.GADMCE-2021 el profesor Paulino Quiñonez, Presidente de la Comisión de Legislación, Proyectos y Ordenanzas remitió proyecto de Ordenanza para la primera socialización de la misma.*

<sup>3</sup> “Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:

4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley”.

<sup>4</sup> De 30 de diciembre de 2016, publicada en la edición especial del registro oficial N.° 907, de 20 de febrero de 2017.

*Con fecha 14 de abril del 2021 la procuradora síndica [sic] del GADMCE a través del memorando 218-PS-GADMCE-2021 remite criterio jurídico y adjunta una propuesta para revisión de las autoridades la misma que ha sido socializada de conformidad a lo que establece el COOTAD, así también se ha llevado a cabo las dos sesiones de Concejo dando como resultado que el 31 de julio del 2021 el Concejo sancionó y se ordenó la promulgación a través de su publicación de la ORDENANZA SUSTITUTIVA QUE REGULA LA IMPLANTACION [sic] DE ESTACIONES BASES CELULAR, CENTRALES FIJAS Y DE RADIOCOMUNICACIONES EN EL CANTON [sic] ESMERALDAS; Ordenanza que recoge, toda la normativa legal vigente y acuerdos ministeriales como por ejemplo el acuerdo Ministerial 041-2015.<sup>5</sup>*

## II. Competencia

16. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

## III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

17. Como se transcribió en el párr. 10 *supra*, la parte dispositiva de la sentencia N.º 004-16-SIN-CC declaró la inconstitucionalidad total de los artículos 2 y 18 de la ordenanza impugnada, la inconstitucionalidad parcial de sus artículos 1 y 3, y que adecuen las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, dentro de un plazo razonable. Así mismo, toda vez que la sentencia N.º 011-16-SIN-CC dispuso que el GAD de Esmeraldas “*esté a lo dispuesto en la sentencia 004-16-SIN-CC*” (ver párr. 11 *supra*), este Organismo considera suficiente analizar las pretensiones de las demandas en torno a la sentencia N.º 004-16-SIN-CC.
18. En relación con la declaratoria de inconstitucionalidad, se verifica que surte efectos inmediatamente, sin necesidad de actuaciones adicionales, dado que se trata de una medida dispositiva, por lo que no cabe examinar incumplimiento alguno<sup>6</sup>. Sin embargo, se debe señalar que tanto la sentencia N.º 004-16-SIN-CC, de 13 de enero de 2016, como la N.º 011-16-SIN-CC, de 3 de febrero de 2016 (ver párrs. 2 y 6 *supra*), fueron emitidas con posterioridad a la publicación en el registro oficial N.º 623, de 9 de noviembre de 2015, de la Ordenanza N.º 022-GADMCE “*que regula el espacio público o la vía pública; espacio municipal, el suelo y subsuelo por la colocación de estructuras metálicas, postes, tubería y tendidos de redes electrónicas, de fibra óptica y de todo tipo comercial, pertenecientes a personas naturales o jurídicas dentro del cantón Esmeraldas*” y que sustituyó a la ordenanza declarada parcialmente como inconstitucional. Por último, se debe añadir que la mencionada Ordenanza N.º 022-GADMCE también fue declarada parcialmente inconstitucional en la sentencia N.º 006-

<sup>5</sup> Esta ordenanza se publicó en la edición especial del registro oficial N.º 1660, de 6 de septiembre de 2021.

<sup>6</sup> En este sentido, véase la sentencia N.º 28-18-IS/21, de 30 de junio de 2021, párr. 19.

17-SIN-CC, de 15 de marzo de 2017, es decir, asimismo después de que fue sustituida por la ordenanza sustitutiva 39, publicada en la edición especial del registro oficial N.º 907, de 20 de febrero de 2017 (ver nota al pie de página 4 *supra*).

19. Conforme se ha establecido por esta Corte en la sentencia N.º 37-14-IS/20, párr. 21, dentro del control de constitucionalidad, excepcionalmente, cuando la Corte Constitucional dispone a un órgano con facultad normativa que elabore, adapte o modifique el texto de una norma a los criterios constitucionales que ha desarrollado, “*al haber un mandato de hacer o no hacer determinado, cabe la verificación de su cumplimiento a través de esta garantía jurisdiccional [la acción de incumplimiento] respecto de tales obligaciones*”.
20. Así, en relación con la restante medida, es decir, la adecuación de las tarifas, se debe considerar las siguientes ordenanzas emitidas con posterioridad a las sentencias N.º 004-16-SIN-CC y N.º 011-16-SIN-CC: (i) la ordenanza sustitutiva 39, mencionada por las compañías accionantes (párrs. 14 y 18 *supra*); (ii) la Ordenanza N.º 046-GADMCE, que la reformó, publicada en el registro oficial N.º 452, de 22 de marzo de 2019<sup>7</sup> (“ordenanza reformativa 46”); y, (iii) la “Ordenanza sustitutiva que regula la implantación de estaciones base celular, *centrales fijas y de radiocomunicaciones en el cantón Esmeraldas*” (“ordenanza vigente”), publicada en la edición especial del registro oficial N.º 1660, de 6 de septiembre de 2021 (ver la parte final del párr. 15 *supra*).
21. Al respecto, se observa que las compañías accionantes alegaron que en la ordenanza sustitutiva 39 se reprodujeron los mismos vicios que ocasionaron la declaratoria de inconstitucionalidad de la primera ordenanza. No obstante, de lo mencionado en el párrafo anterior, se verifica que la ordenanza sustitutiva 39 fue modificada por la ordenanza reformativa 46 y sustituida por la ordenanza vigente. Esta última ordenanza no incluye los artículos ni las frases que fueron declaradas como inconstitucionales por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-16-SIN-CC, pues incluye los siguientes textos:

*Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación. - Esta Ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar, por la implantación de infraestructura para la prestación del servicio móvil avanzado, centrales y radiocomunicaciones, y que se encuentren dentro del ámbito de competencia de la jurisdicción o circunscripción territorial del Cantón Esmeraldas.*

*Se sujetarán a estas disposiciones las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas, en general, las que cuenten con sus respectivos títulos habilitantes emitidos por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y quienes, sin ser operadoras de Servicio Móvil Avanzado, construyen estructuras fijas de soporte y son propietarios de las mismas.*

*Art. 2.- Condiciones generales de implantación de infraestructura fija de soportes de estaciones base celulares. - La implantación de infraestructura fija para la prestación del servicio móvil avanzado, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del*

---

<sup>7</sup> Emitida por el Concejo del GAD de Esmeraldas el 6 de abril de 2017.

*suelo, y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:*

*a) Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.*

*b) Contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil para aquellos sitios que se encuentren cerca del cono de aproximación.*

*c) Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable; emitido por el Ministerio del Ambiente;*

*d) Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; y*

*e) Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.*

*Art. 11.- La vigencia del permiso emitido por implantación de infraestructura de estación base celular se mantendrá durante el tiempo en que permanezca la estación implantada en el Cantón. El operador deberá notificar el desmontaje de la estación. El costo del permiso será por una sola vez conforme lo determina el Acuerdo Ministerial No. 041-2015 del MINTEL.*

*Art. 12.- Valorización. - El valor por la emisión del permiso de implantación y construcción por cada estación base celular fija en el Cantón será de 10 Salarios Básico [sic] Unificados (SBU) por una sola vez conforme lo determina el MINTEL mediante Acuerdo Ministerial No. 041-2015.*

- 22.** Además, cabe reiterar el criterio establecido por esta Corte en el párrafo 28 de la sentencia N.º 28-18-IS/21, de 30 de junio de 2021, según el cual, a través de esta acción, la Corte no está facultada para analizar y determinar la constitucionalidad de la ordenanza vigente, toda vez que el objeto de la acción de incumplimiento consiste en verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en aquellas<sup>8</sup>.
- 23.** Por lo dicho, se verifica el cumplimiento de la medida consistente en la no repetición de las palabras y tarifas declaradas como inconstitucionales.
- 24.** Ahora bien, sin perjuicio de que las demandas que originaron esta acción se presentaron de manera previa a la emisión de la ordenanza vigente, la Corte analizará, como lo ha hecho en otras ocasiones<sup>9</sup>, con base en la información que consta en el expediente constitucional y dentro de los límites procesales de la acción de incumplimiento, si la adecuación normativa se cumplió de forma oportuna<sup>10</sup>. Por lo tanto, se plantea el

<sup>8</sup> En el mismo sentido, véase las sentencias N.º 41-18-IS/21, párr. 33; N.º 26-18-IS/21, párr. 27; N.º 38-17-IS/21, párr. 14; y, N.º 51-18-IS/22, párr. 27.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencias N.º 28-18-IS/21, párr. 24 y N.º 32-18-IS/22, párr. 26.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 41-18-IS/21, de 28 de julio de 2021, párr. 29.

siguiente problema jurídico: **¿Incumplió, el GAD de Esmeraldas, la sentencia N.º 004-16-SIN-CC por la época en que se emitió la ordenanza que adecuó las tarifas?**

25. En tal virtud, a continuación, la Corte detallará las reformas realizadas respecto de la tarifa de las tasas contenidas en la primera ordenanza, con el propósito de determinar cuándo se adecuaron a los parámetros establecidos en la sentencia N.º 004-16-SIN-CC:

Texto de la Primera ordenanza (declarado inconstitucional)	Texto de la ordenanza sustitutiva 39	Texto de la ordenanza reformatoria 46	Texto de la ordenanza derogatoria (vigente)																		
<p>Art. 18.- COBRO DE UNA TASA.- Las personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales y extranjeras todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, en el Cantón ESMERALDAS; tasas que se cancelara [sic] por los siguientes conceptos:</p> <p>1.- ESTRUCTURAS METÁLICAS: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran [sic] el 20% del SBU (salario básico unificado) diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a</p>	<p>Artículo 18.- Del pago de tasas por Permisos de instalación o construcción de infraestructura en espacios públicos o privados municipales.- Los permisos de instalación o construcción de infraestructura por la colocación de estructuras para tendidos de redes, ubicados en los espacios públicos o privados en el Cantón Esmeraldas, por parte de personas naturales o jurídica, [sic] sociedades nacionales y extrajera [sic] todas ellas de carácter privado, o que se hayan constituido en fideicomiso de recaudación y pago, pagarán dichas tasas anualmente de acuerdo a la siguiente tabla.</p> <table border="1" data-bbox="496 1503 751 2038"> <thead> <tr> <th>COSTO POR ESTRUCTURA EN DÓLAR ES</th> <th>VALOR EN SBU</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>DE 1 a 100.000</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>DE 100.001 a 500.000</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>DE 5001.000</td> <td>50</td> </tr> </tbody> </table>	COSTO POR ESTRUCTURA EN DÓLAR ES	VALOR EN SBU	DE 1 a 100.000	40	DE 100.001 a 500.000	50	DE 5001.000	50	<p>Artículo 6- Refórmese el artículo 19 de la Ordenanza por el siguiente texto: Artículo 19.- Del pago de tasas por el uso de bienes de dominio público municipal por instalación de cableado aéreo y en el suelo.- El pago de las tasas por el uso de bienes de dominio público municipal por la instalación de fibra óptica, cableado aéreo y suelo, por parte de personas naturales o jurídica, [sic] sociedades nacionales y extrajera [sic] todas ellas de carácter privado, o que se hayan constituido en fideicomiso de recaudación y pago, pagarán dichas tasas anualmente de acuerdo a la siguiente tabla:</p> <table border="1" data-bbox="836 1503 1091 1973"> <thead> <tr> <th>DOLAR ES/ DIAS (365)</th> <th>METROS LINEALES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0,02</td> <td>0 a 10.000</td> </tr> <tr> <td>0,03</td> <td>10.001 a 25.000</td> </tr> <tr> <td>0,04</td> <td>25.001 a 50.000</td> </tr> <tr> <td>0,05</td> <td>50.000 en adelante</td> </tr> </tbody> </table> <p>Artículo 7.- Refórmese el artículo 21 de la Ordenanza</p>	DOLAR ES/ DIAS (365)	METROS LINEALES	0,02	0 a 10.000	0,03	10.001 a 25.000	0,04	25.001 a 50.000	0,05	50.000 en adelante	<p>Art. 11.- La vigencia del permiso emitido por implantación de infraestructura de estación base celular se mantendrá durante el tiempo en que permanezca la estación implantada en el Cantón. El operador deberá notificar el desmontaje de la estación. El costo del permiso será por una sola vez conforme lo determina el Acuerdo Ministerial No. 041-2015 del MINTEL.</p> <p>Art. 12.- Valorización. - El valor por la emisión del permiso de implantación y construcción por cada estación base celular fija en el Cantón será de 10 Salarios Básico [sic] Unificados</p>
COSTO POR ESTRUCTURA EN DÓLAR ES	VALOR EN SBU																				
DE 1 a 100.000	40																				
DE 100.001 a 500.000	50																				
DE 5001.000	50																				
DOLAR ES/ DIAS (365)	METROS LINEALES																				
0,02	0 a 10.000																				
0,03	10.001 a 25.000																				
0,04	25.001 a 50.000																				
0,05	50.000 en adelante																				

<p>celulares o canales de televisión.</p>	<table border="1"> <tr> <td>en adelante</td> <td></td> </tr> </table>	en adelante		<p>por el siguiente texto: Art. 21.- Del pago de las Tasas por la colocación de Tubería- Los tubos o tubería que pertenezcan a las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjera todas ellas de carácter privado, o que se hayan constituido en fideicomiso de recaudación y pago, estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de diez centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de tubería, por ocupación del espacio público o la vía pública o el suelo municipal.</p>	<p>(SBU) por una sola vez conforme lo determina el MINTEL mediante Acuerdo Ministerial No. 041-2015.</p>								
en adelante													
<p>2.- ANTENAS PARA SERVICIOS CELULARES: Por cada una de las antenas instaladas en los alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 15% del SBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo Municipal, no vinculado con la emisión o transmisión de señales o frecuencias u otros aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico.</p>	<p>Artículo 19.- Del pago de tasas por el uso de bienes de dominio público municipal por instalación de cableado aéreo y subsuelo.- El pago de las tasas por el uso de bienes de dominio público municipal por la instalación de fibra óptica, cableado aéreo y subsuelo por parte de personas naturales o jurídica, [sic] sociedades nacionales y extranjera [sic] todas ellas de carácter privado, o que se hayan constituido en fideicomiso de recaudación y pago, pagarán dichas tasas anualmente de acuerdo a la siguiente tabla:</p>												
<p>3.- ANTENAS PARA RADIO AYUDA Y RADIOAFICIONADO: Por cada antena para radio ayuda y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo Municipal, no vinculado con la emisión o transmisión de señales o frecuencias u otros aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>DOLAR ES/ DIAS (365)</th> <th>METROS LINEALES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0,02</td> <td>0 a 10.000</td> </tr> <tr> <td>0,03</td> <td>10.001 a 25.000</td> </tr> <tr> <td>0,04</td> <td>25.001 a 50.000</td> </tr> <tr> <td>0,05</td> <td>50.000 en adelante</td> </tr> </tbody> </table>	DOLAR ES/ DIAS (365)	METROS LINEALES	0,02	0 a 10.000	0,03	10.001 a 25.000	0,04	25.001 a 50.000	0,05	50.000 en adelante	<p>Art. 20.- Del pago de las Tasas por la colocación de Postes. - Las personas naturales, jurídica, [sic] sociedades nacionales y extranjera [sic] todas ellas de carácter privado, o que se hayan constituido en fideicomiso de recaudación y pago, pagarán una tasa diaria y permanente de sesenta centavos de dólar de los Estados Unidos de</p>	
DOLAR ES/ DIAS (365)	METROS LINEALES												
0,02	0 a 10.000												
0,03	10.001 a 25.000												
0,04	25.001 a 50.000												
0,05	50.000 en adelante												
<p>4.- ANTENA PARA RADIO EMISORAS COMERCIALES: Por cada antena para radio ayuda y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los estados [sic] Unidos de</p>	<p>Art. 20.- Del pago de las Tasas por la colocación de Postes. - Las personas naturales, jurídica, [sic] sociedades nacionales y extranjera [sic] todas ellas de carácter privado, o que se hayan constituido en fideicomiso de recaudación y pago, pagarán una tasa diaria y permanente de sesenta centavos de dólar de los Estados Unidos de</p>												

<p>Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo Municipal, no vinculado con la emisión o transmisión de señales o frecuencias u otros aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico.</p> <p>5.-ANTENAS PARABÓLICAS PARA RECEPCIÓN DE LA SEÑAL COMERCIAL DE TELEVISIÓN SATELITAL: Pagaran [sic] el equivalente a cuarenta centavos de dólares de los Estados Unidos diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del Cantón, inventario establecido por la municipalidad.</p> <p>6.-CABLES: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y pertinente de tres centavo [sic] de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de ocupación del suelo o subsuelo y espacio aéreo Municipal, no vinculado con la emisión o transmisión de señales o frecuencias u otros aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico.</p> <p>7.-POSTES: Las empresas privadas</p>	<p>Norteamérica, por cada poste instalado, por la ocupación del espacio público o vía pública Municipal dentro del cantón Esmeraldas.</p> <p>Art. 21.- Del pago de las Tasas por la colocación de Tubería.- Los tubos o tubería que pertenezcan a las personas naturales, jurídica (sic), sociedades nacionales y extranjera (sic) todas ellas de carácter privado, o que se hayan constituido en fideicomiso de recaudación y pago, estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de diez centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de tubería, por ocupación del espacio público o la vía pública y del espacio aéreo, suelo o subsuelo municipal.</p> <p>Art 22.- Del pago de las Tasas por la colocación Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital.- Las personas naturales, jurídica, [sic] sociedades nacionales y extranjera [sic] todas ellas de carácter privado, o que se hayan constituido en fideicomiso de recaudación y pago, pagarán una tasa diaria y permanente de diez centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantan [sic] Esmeraldas, inventario establecido por la municipalidad.</p>		
---	--	--	--

pagaran [sic] una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.			
--	--	--	--

26. Cabe recordar que la sentencia N.º 004-16-SIC-CC dispuso que “*dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República [...]*”; es decir, esta disposición implicaba la adecuación normativa de las tasas diarias que se establecieron en virtud de la primera ordenanza.
27. Esta Corte observa que la ordenanza sustitutiva 39 y la ordenanza reformativa 46 modificaron la forma de cuantificar las tasas, pero persistieron en gravar tasas diarias por la colocación de postes, tuberías y antenas parabólicas.
28. Finalmente, el GAD de Esmeraldas emitió la ordenanza vigente que, como se puede verificar en el párr. 21 *supra*, eliminó las tasas previas e incluyó, únicamente, una tasa por la emisión del permiso municipal de implantación de infraestructura fija para la prestación del servicio móvil avanzado, cuya tarifa de diez salarios básicos unificados debe pagarse “*por una sola vez conforme lo determina el Acuerdo Ministerial No. 041-2015 del MINTEL*” (artículo 12).
29. Ahora bien, la disposición de la sentencia constitucional bajo análisis establecía que el GAD de Esmeraldas adecue las tasas en un “*plazo razonable*”. No obstante, de la relación constante en los párrafos anteriores, se observa que el GAD de Esmeraldas emitió la ordenanza vigente cinco años y cinco meses después de la expedición y notificación de la sentencia constitucional N.º 004-16-SIC-CC<sup>11</sup>.
30. La Corte no encuentra razón alguna que justifique el tiempo empleado para emitir la ordenanza vigente y el GAD de Esmeraldas tampoco esgrimió argumentos para hacerlo. Por lo tanto, se concluye que el tiempo empleado no fue razonable y, por ende, corresponde declarar el cumplimiento defectuoso de la disposición en análisis<sup>12</sup>.
31. Por otro lado, *prima facie*, esta Corte no identifica consecuencias dañosas, desde el punto de vista constitucional, de que hayan transcurrido cinco años y cinco meses para la emisión de la ordenanza vigente, en virtud de que la nueva regulación debía sustituir una disposición que perdió vigencia con ocasión de la declaratoria de inconstitucionalidad; considerando, además, las diferentes reformas que aprobó el GAD de Esmeraldas.

<sup>11</sup> La sentencia fue notificada el 29 de enero de 2016.

<sup>12</sup> Al respecto, véase la sentencia N.º 28-18-IS/21, de 30 de junio de 2021, párr. 34.

32. Finalmente, en virtud de la declaratoria de cumplimiento defectuoso, esta Corte considera justificado realizar un llamado de atención al GAD de Esmeraldas por no cumplir de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa contenida en la sentencia N.º 004-16-SIN-CC.

#### IV. Decisión

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

1. **Aceptar** parcialmente la acción de incumplimiento N.º 22-17-IS y **acumulado**.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso de las sentencias N.º 004-16-SIN-CC y N.º 011-16-SIN-CC por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas.
3. **Llamar** la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas por no dar cumplimiento en forma oportuna con su obligación de adecuación normativa dispuesta en la sentencia N.º 004-16-SIN-CC.
4. Notifíquese, publíquese, cúmplase y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

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

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

002217IS-4dede



**Caso Nro. 0022-17-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia No. 844-18-EP/22**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

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

### **CASO N.º 844-18-EP**

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

### **SENTENCIA N.º 844-18-EP/22**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por las hermanas Linda Katherine y Rita Jacqueline Anchundia Yucailla contra las sentencias de 14 de junio de 2017 y 23 de enero de 2018 dictadas por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso N°. 09201-2015-02226. Se concluye que no se violó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

#### **I. Antecedentes**

##### **1.1. El proceso originario**

1. El señor Genaro de la Cruz Veloz Moyano inició un juicio ordinario de declaración de unión de hecho *post mortem* en contra de los señores Argentino Gabriel Anchundia Yucailla, Linda Katherine Anchundia Yucailla y Rita Jacqueline Anchundia Yucailla<sup>1</sup>. La causa fue signada con el N°. 09201-2015-02226 y recayó en la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”).
2. El 18 de julio de 2016, el juez de la Unidad Judicial declaró sin lugar la demanda. Por ende, no reconoció la unión de hecho entre el señor Genaro de la Cruz Veloz Moyano y la fallecida señora Zoila Rosa Yucailla López. Inconforme con la decisión, el actor interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 14 de junio de 2017, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala de la Corte Provincial**”) admitió el recurso de apelación, revocó la sentencia de primera instancia y declaró la existencia de unión de hecho entre el señor Genaro de la Cruz Veloz Moyano y la fallecida señora Zoila Rosa Yucailla López desde el 5 de enero de 1994 hasta el 21

<sup>1</sup> Los demandados son hijos de la presunta ex conviviente del actor del proceso de origen, Zoila Rosa Yucailla López, quien falleció el 21 de octubre de 2012. La demanda se presentó el 24 de marzo de 2015. El proceso inicia en virtud de los efectos patrimoniales de la unión de hecho por la cual se origina una sociedad de bienes, de conformidad con el artículo 222 del Código Civil.

de octubre del 2012<sup>2</sup>. En contra de la decisión, Linda Katherine y Rita Jacqueline Anchundia Yucailla interpusieron recurso de casación<sup>3</sup>.

4. El 23 de enero de 2018, la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala**”) no casó la sentencia recurrida. No obstante, corrigió la fecha de la unión de hecho y declaró que entre el señor Genaro de la Cruz Veloz Moyano y la señora Zoila Rosa Yucailla López existió unión de hecho desde el 5 de enero de 1995 hasta el 21 de octubre de 2012.
5. Las señoras Linda Katherine y Rita Jacqueline Anchundia Yucailla interpusieron recurso de aclaración. En auto de 23 de febrero de 2018, la Sala resolvió rechazarlo por improcedente.

## 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

6. El 23 de marzo de 2018, las señoras Linda Katherine y Rita Jacqueline Anchundia Yucailla (“**accionantes**”) presentaron la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra las sentencias de 14 de junio de 2017 y 23 de enero de 2018 (“**sentencia de casación**”) (en conjunto “**sentencias impugnadas**”). Esta acción fue admitida el 17 de mayo de 2018 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 6 de junio de 2018<sup>4</sup>.
7. Luego de que los 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.

---

<sup>2</sup> En lo principal, indicó que: “del examen de del cuaderno procesal, se tiene que frente a todos estos antecedentes de orden real y procesal, se llega a la certeza que verdaderamente existió la unión de hecho entre el actor Genaro de la Cruz Veloz Moyano y la fallecida Zoila Rosa Yucailla López, pues por otro lado, dado la oposición de la parte accionada, les correspondía demostrar que esta no existió o que no se dieron las circunstancias de esa unión de hecho, la que es notoriamente ineficaz, pues esta se limita a la revocatoria del poder otorgado, en cuanto a la negativa a reconocer la existencia de la unión entre el actor y la fallecida madre de los demandados, se considera que no fue suficientemente esbozado, pues la defensa de ellos se limitó únicamente a tratar de enervar algún derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles que pudiera tener el accionante, más no ha desvirtuar la existencia o no de la unión de hecho reclamada, lo que rompe el principio del debido proceso a la garantía de sustanciar las causas con el trámite pertinente y previamente establecido en la Ley (principio de legalidad), lo cual también vulnera el principio de seguridad jurídica, pues sus impugnaciones tiene normas propias y un procedimiento específico que debe ser estrictamente cumplido.- Para esta sala y por cuanto, si bien es cierto de los hechos facticos no se ha establecido con exactitud la fecha en que se inició la unión de hecho demandada, pues de la prueba testimonial de los señores Hernán Cortez Madinya, Julio Sánchez Guerrero, Isabel Vera Pozo y Jorge Yucailla López, se puede acoger que esa unión de hecho inició hace 17 años atrás, sin embargo bajo las premisas fácticas instituidas en esta instancia que no pudieron ser desvirtuadas por parte de las demandadas, se debería tener como fecha de inicio de esta unión de hecho, el 5 de enero de 1994” (sic).

<sup>3</sup> El señor Argentino Gabriel Anchundia Yucailla falleció en el año 2016, después de iniciado el proceso en su contra.

<sup>4</sup> Fue sorteada al ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

8. El 4 de octubre de 2022, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a las partes accionadas para que presenten su informe de descargo. El 24 de octubre de 2022, el señor Mauricio Suárez Espinoza, juez de la Sala de la Corte Provincial y el presidente de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, cada uno por su parte, presentaron el informe de descargo requerido en providencia. El 25 de octubre de 2022, la señora Marianela Leide Pinargote Valencia, jueza de la Sala de la Corte Provincial dio contestación al requerimiento.

## 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 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

10. Las accionantes consideran que se han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de motivación y de que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la CRE o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria. Así, como al principio de legalidad.
11. Afirman que se ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía a no considerar pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley ya que: (i) la Sala de la Corte Provincial fundamentó su decisión con una “*copia notariada de una invitación a participar en la misa de la Virgen del Cisne*”; y, (ii) en las declaraciones se respondieron preguntas capciosas, por lo que a su juicio, las respuestas son totalmente inválidas, de conformidad con el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil<sup>5</sup>.
12. Las accionantes indican que las fotografías anexadas al expediente no demuestran un vínculo amoroso entre el señor Genaro de la Cruz Veloz Moyano y la señora Zoila Rosa Yucailla López.
13. Señalan que se vulnera la garantía a la motivación ya que los jueces de la Sala de la Corte Provincial declaran la unión de hecho sin describir la razón por la que aplican la fecha 5 de enero de 1994. Además, consideran que los jueces de la Sala de la Corte Nacional

---

<sup>5</sup> Código de Procedimiento Civil, art. 133, norma derogada por la Disposición Derogatoria Primera del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 506, del 22 de mayo de 2015: “A la confesión deberá preceder el mismo juramento exigido a los testigos. Se la reducirá a escrito en igual forma que las declaraciones de ellos. Cada pregunta que se hiciere al confesante contendrá un solo hecho. Es prohibido hacer preguntas impertinentes, capciosas o sugestivas”.

*“NUNCA motivaron de dónde sacaron la fecha ni la fórmula para calcular la fecha de la presunta unión de hecho”.*

14. Para fundamentar la vulneración a sus derechos, las accionantes expresan que la Sala de la Corte Nacional no consideró el voto salvado emitido por el juez ponente de la Sala de la Corte Provincial.
15. Con base en los argumentos expuestos, las accionantes solicitan que: (1) se acepte la acción extraordinaria de protección; (2) se declare la violación de los derechos enunciados en el párrafo 10 supra; y (3) se declare la nulidad de lo actuado en segunda instancia y en casación.

### **3.2. De la parte accionada**

#### **Sobre el informe presentado por la Sala Especializada de la Familia, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas**

16. El 24 de octubre de 2022, el señor Mauricio Suárez Espinoza, juez de la Sala de la Corte Provincial, informa en lo principal que:

*En la sustanciación de la causa, las partes ejercieron su derecho a la defensa y el debido proceso [...]. Analizada y valorada las constancias procesales en confrontación de los argumentos de los sujetos procesales: y por no estar de acuerdo con el criterio jurisdiccional del voto de mayoría de los miembros del Tribunal de Alzada, como juez ponente emití voto salvado de la causa puesta a mi conocimiento.*

*La decisión adoptada por el suscrito en el voto salvado, consideró que la parte actora no probó de forma suficiente y eficaz el ejercicio de acción planteado (sic): los medios probatorios carecían de eficacia probatoria sobre la justificación de los fundamentos de los hechos y los requisitos legales esenciales de la unión de hecho como la estabilidad, monogamia, duración y permanencia de la relación, publicidad y notoriedad, en consecuencia, resolví confirmar la sentencia recurrida y declarar sin lugar el recurso de apelación propuesto por Genaro de la Cruz Veloz Moyano.*

*Respecto a los argumentos sobre los cuales, la parte accionante, señoras Linda Katherine y Rita Jacqueline Anchundia Yucailla presentan la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Provincial, se debe considerar que las legitimadas activas aducen que la sentencia vulnera su derecho al debido proceso por la valoración probatoria realizada en el voto jurisdiccional de mayoría, circunstancias que son ajenas al análisis emitido por el suscrito juez provincial en el voto salvado, por lo tanto, no me corresponde pronunciarme.*

17. Por su parte, el 25 de octubre de 2022, la señora Marianela Leide Pinargote Valencia, jueza de la Sala de la Corte Provincial, después de relatar los antecedentes procesales, manifiesta que:

*De la revisión de la resolución de alzada, se puede apreciar que cumple con el análisis pormenorizado de las actuaciones de primera instancia y de las pruebas que también se presentaron en segunda instancia, dado que el proceso se tramitó de acuerdo a las reglas del Código Adjetivo Civil. Precisamente valorando las pruebas practicadas en legal y debida forma, considerando la normatividad aplicable y bajo las reglas de la sana crítica, se estimó que eran admisibles las pretensiones de la demanda.*

*Del fallo de alzada se desprende que cumple con los parámetros de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos [...] debiendo destacar que la sentencia de segunda instancia se ajusta a la jurisprudencia y precedentes anteriores y vigentes en lo que respecta a la motivación.*

18. En el mismo orden de argumentación, indica que:

*Al realizar un estudio de la demanda de acción extraordinaria de protección se puede apreciar que intenta que la Corte Constitucional realice un análisis del acervo probatorio como si se tratase de un recurso vertical, intentando que se actúe como tercera instancia, ante lo cual queda en evidencia que la [demanda] no cumple con todos los requisitos que señala el artículo 61 de la [LOGJCC]. Así, [...] el fallo que emitimos cumple con los requisitos formales de una sentencia [...] de manera especial con las normas del Código Orgánico General de Procesos. Por los motivos expuestos, no existe, ni ha existido por parte de la Sala, transgresión a ningún derecho constitucional.*

### **Sobre el informe presentado por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia**

19. El 24 de octubre de 2022, el señor David Jacho Chicaiza, presidente de Sala, en su informe, señala que:

*Los actuales Jueces Nacionales no emitimos dicho pronunciamiento jurisdiccional; por otra parte, de la lectura de dicha decisión se establece que fue dictada en su momento por quienes tenían jurisdicción y competencia para resolver el caso en cuestión, en la mentada resolución se establecen las razones tácticas y jurídicas que motivaron la misma.*

### **3.3. De los terceros con interés**

20. En escrito de 18 de julio de 2018, el señor Genaro de la Cruz Veloz Moyano impugnó todos los fundamentos de hecho y derecho enunciados por las accionantes. Manifestó que en las sentencias impugnadas no existe vulneración de derechos constitucionales; por lo que, solicitó que se desestime la acción extraordinaria de protección.

## **IV. Análisis constitucional**

### **4.1 Cuestiones previas**

21. Este Organismo ha recalcado en reiteradas ocasiones que escapa del ámbito material de la acción extraordinaria de protección lo relacionado a lo correcto o incorrecto de la

decisión judicial impugnada en su apreciación de la prueba<sup>6</sup>. Como quedó anotado en los párrafos 11 y 12 *supra*, las accionantes se refieren a la valoración probatoria de los jueces de instancia; cuestión que no puede ser analizada en el presente apartado por constituir un asunto de legalidad que excede el ámbito de la justicia constitucional.

22. Por otro lado, el argumento expuesto en el párrafo 14 *supra* se centra en la mera inconformidad de las accionantes con la decisión de 23 de enero de 2018. Al respecto se observa que la sola inconformidad con la decisión impugnada es insuficiente para violentar un derecho, por lo que la Corte descarta dicho cargo. Así, respecto a la sentencia de segunda instancia no se observa un argumento claro que permita su análisis y un pronunciamiento sobre dicha decisión<sup>7</sup>.
23. En vista de que las accionantes, en el párrafo 13, exponen un argumento mínimamente completo respecto a una presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de los jueces de la Sala de la Corte Provincial y de la Sala, este Organismo centrará su análisis a través de los siguientes problemas jurídicos: (a) ¿la sentencia de 14 de junio de 2017 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la Sala de la Corte Provincial no describió la razón para utilizar la fecha 5 de enero de 1994 para declarar como fecha de inicio de la unión de hecho? y (b) ¿la sentencia de 23 de enero de 2018 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la Sala no motivó la forma en la que se calculó el inicio de la unión de hecho?

#### 4.2 Resolución de problemas jurídicos

- a) **¿La sentencia de 14 de junio de 2017 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la Sala de la Corte Provincial no describió la razón para utilizar la fecha 5 de enero de 1994 para declarar como fecha de inicio de la unión de hecho?**

24. El artículo 76, número 7, letra l de la CRE establece que:

*(...) 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 (...).*

25. Siguiendo la misma línea, este Organismo señala en la sentencia 1158-17-EP/21 que:

*el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura*

<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 785-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019.

<sup>7</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

*mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente<sup>8</sup>, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.<sup>9</sup>*

- 26.** Las accionantes manifiestan que la Sala de la Corte Provincial nunca fundamentó la razón por la que utilizó como fecha de inicio de la unión de hecho el día 5 de enero de 1994. Sobre dicho cargo, la Corte evidencia la siguiente argumentación en la sentencia de segunda instancia:

*En resumen, del examen del cuaderno procesal, se tiene que frente a todos estos antecedentes de orden real y procesal, se llega a la certeza que verdaderamente existió la unión de hecho entre el actor Genaro de la Cruz Veloz Moyano y la fallecida Zoila Rosa Yucailla López, pues por otro lado, dado la oposición de la parte accionada, les correspondía demostrar que esta no existió o que no se dieron las circunstancias de esa unión de hecho, la que es notoriamente ineficaz, pues esta se limita a la revocatoria del poder otorgado, en cuanto a la negativa a reconocer la existencia de la unión entre el actor y la fallecida madre de los demandados, se considera que no fue suficientemente esbozado, pues la defensa de ellos se limitó únicamente a tratar de enervar algún derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles que pudiera tener el accionante, más no ha desvirtuar la existencia o no de la unión de hecho reclamada, lo que rompe el principio del debido proceso a la garantía de sustanciar las causas con el trámite pertinente y previamente establecido en la Ley (principio de legalidad), lo cual también vulnera el principio de seguridad jurídica, pues sus impugnaciones tiene normas propias y un procedimiento específico que debe ser estrictamente cumplido.- Para esta sala y por*

---

<sup>8</sup>Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1. “Que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. Como ha sostenido la Corte IDH, la referida fundamentación jurídica no puede consistir en “la mera enumeración de las normas que podrían resultar aplicables a los hechos o conductas”. O, en términos de la jurisprudencia de esta Corte, “[l]a motivación no puede limitarse a citar normas” y menos a “la mera enunciación inconexa [o “dispersa”] de normas jurídicas”, sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso”.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP de 20 de octubre de 2021, párr. 61.2. “Que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, “la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]”, sino que, por el contrario, “los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [...] si no se analizan las pruebas”. En la misma dirección, la Corte IDH ha establecido que la motivación sobre los hechos no puede consistir en “la mera descripción de las actividades o diligencias [probatorias] realizadas”, sino que se debe: “exponer [...] el acervo probatorio aportado a los autos”, “mostrar que [...] el conjunto de pruebas ha sido analizado” y “permitir conocer cuáles son los hechos”. Sin embargo, hay casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes.” Véase también la sentencia N°. 298-17-EP/22 que establece en su párrafo 41 que: “Mientras que para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente, esta debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, ‘la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]’, sino que, por el contrario, ‘los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [...] si no se analizan las pruebas. [...] hay casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes’”.

*cuanto, si bien es cierto de los hechos facticos no se ha establecido con exactitud la fecha en que se inició la unión de hecho demandada, pues de la prueba testifical de los señores Hernán Cortez Madinya, Julio Sánchez Guerrero, Isabel Vera Pozo y Jorge Yucailla López, se puede acoger que esa unión de hecho inició hace 17 años atrás, sin embargo bajo las premisas fácticas instituidas en esta instancia que no pudieron ser desvirtuadas por parte de las demandadas, se debería tener como fecha de inicio de esta unión de hecho, el 5 de enero de 1994. [...] DECLARA CON LUGAR la demanda ordinaria en contra de LINDA KATHERINE ANCHUNDIA YUCAILLA, RITA JACKELINE ANCHUNDIA YUCAILLA y de ARGENTINO GABRIEL ANCHUNDIA YUCAILLA (representado por sus herederos) y por consiguiente se declara que existió la unión de hecho entre el actor Genaro de la Cruz Veloz Moyano y la fallecida Zoila Rosa Yucailla López, desde el 05 de enero de 1994 hasta el 21 de octubre del 2012, en que dejó de existir esta última. (sic) (énfasis añadido).*

27. En la sentencia impugnada únicamente se hace referencia a la fecha de inicio de la unión de hecho en este apartado. En efecto, no se observa que la Sala de la Corte Provincial justifique el uso de la fecha 05 de enero de 1994 para determinar el comienzo de la unión de hecho. A pesar de la naturaleza de la controversia (declaración *post mortem* de una unión de hecho)<sup>10</sup>, en la que es relevante por parte de la autoridad judicial definir el inicio y, por ende, la duración de la convivencia por los efectos jurídicos de la unión de hecho, la Sala de la Corte Provincial omite evidenciar de forma suficiente los hechos dados por probados en el caso; es decir, no justifica la razón para definir determinada fecha de inicio de la unión de hecho.
28. Por lo expuesto, este Organismo evidencia que la sentencia de segunda instancia carece de una fundamentación fáctica suficiente pues no justifica el hecho dado por probado en el caso. A pesar de esto, se advierte que se interpuso recurso de casación contra esta sentencia, por lo que corresponde verificar el siguiente problema jurídico, en virtud de que dicha decisión es la que puso fin al proceso.
- b) ¿La sentencia de 23 de enero de 2018 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la Sala no motivó la forma en la que se calculó el inicio de la unión de hecho?**

29. El artículo 76, número 7, letra l de la CRE establece que:

*(...) 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 (...).*

<sup>10</sup> Constitución de la República del Ecuador. “Art. 68.- La unión estable y monogámica entre dos personas libres de vínculo matrimonial que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, generará los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio”. Código Civil. “Art. 222.- La unión estable y monogámica entre dos personas libres de vínculo matrimonial, mayores de edad, que formen un hogar de hecho, genera los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio y da origen a una sociedad de bienes. La unión de hecho podrá formalizarse ante la autoridad competente en cualquier tiempo”.

30. Respecto a la sentencia de casación, las accionantes manifiestan que la Sala no indicó la razón por la que utilizó la fecha 1995 para declarar la existencia de la unión de hecho. Por ello, corresponde a la Corte Constitucional evaluar si la sentencia de casación tiene una motivación suficiente.
31. La sentencia de casación está constituida por tres considerandos: (i) antecedentes; (ii) consideraciones del tribunal; y, (iii) decisión en sentencia. En primer lugar, la Sala enuncia los hechos que dieron lugar a la controversia y lo ocurrido en primera y segunda instancia<sup>11</sup>. Posteriormente, la Sala señala los cargos admitidos en contra de la sentencia de segunda instancia, los cuales se enmarcaron dentro de la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.<sup>12</sup>
32. En las consideraciones del tribunal, la Sala analiza su competencia y esgrime los fundamentos del recurso de casación.<sup>13</sup> Respecto a la cuestión jurídica a resolver, la Sala

---

<sup>11</sup> “El señor Genaro de la Cruz Veloz Moyano ha comparecido ante la Unidad Judicial Norte de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, pretendiendo se declare la existencia de unión de hecho que dice haber mantenido con la señora Zoila Rosa Yucailla López. Explica que ha iniciado su vínculo de convivencia en el año 1995, hasta el 21 de octubre de 2012, fecha en la que falleciera su conviviente. En esta razón, dirige su demanda en contra de Linda Katherine, Rita Jacqueline y Argentino Gabriel Anchundia Yucailla hijos de aquella. En primera instancia se declara sin lugar la demanda, mientras que en segunda, en virtud del recurso vertical interpuesto por el actor, el tribunal de la Sala Especializada de la Familia, Mujer Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante sentencia de mayoría de 14 de junio de 2017; las 10h14, revoca la de origen, y declara con lugar la demanda.”

<sup>12</sup> “(...) falta de aplicación de los arts. 76.7 l) de la Constitución de la República, 130.4 del Código Orgánico de la Función Judicial; 276 y 282 de la codificación adjetiva civil, vicio falta de motivación- que a concepto de las impugnantes, ha provocado la infracción del art. 75 de la Carta Fundamental que trata sobre la garantía de tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas involucradas en un proceso judicial (...) falta de aplicación de los arts. 82 de la Constitución de la República; 9 y 17 del Código Orgánico de la Función Judicial; 113, 115, 117 y 346.3 del Código de Procedimiento Civil, errónea interpretación del art. 29 del Código Civil; así como la falta de aplicación de los arts. 222, 223 y 226.d) ibídem”.

<sup>13</sup> Los fundamentos fueron resumidos de la siguiente forma: “La defensa de quienes recurren inicia su exposición afirmando que la sentencia de mayoría requerida, carece de motivación; que no tiene sindéresis, lógica ni coherencia. Luego, se transcribe gran parte del fallo, y se manifiesta que la conclusión a la que llega el tribunal ad quem, es absurda; sostiene esta acusación señalando que en el “supuesto y no consentido caso” que habría existido una unión de hecho entre el actor y su fallecida madre, esta ya habría terminado con la muerte de la conviviente. En el mismo orden de ideas, a concepto de las que recurren, resulta contrario a la lógica, declarar la unión de hecho con una persona fallecida; sostienen además, que se ha cometido un vicio por ignoratio elenchi, pues se ha declarado la existencia de una unión de hecho cuando a la fecha de presentación de la demanda, la conviviente había fallecido tres años atrás. Indican además, que es tan absurda la conclusión del ad quem, que en su decisión han determinado que la unión de hecho tuvo inicio en el año 1994, cuando esto ni siquiera fue expuesto en la demanda, toda vez que el accionante afirmó en su libelo inicial, que la supuesta convivencia tuvo origen en el año 1995. En opinión de las recurrentes, el fallo de mayoría no expresa con claridad cuál es el asunto a discutir, ni los fundamentos o motivos de la decisión; que las juezas de apelación se han limitado a transcribir “hechos extraños a los a la demanda”, medios probatorios solicitados por las partes, y el art. 226.d, sin concatenar los antecedentes de hecho con esta última disposición normativa; concluyendo que en la sentencia requerida no se ha realizado la necesaria vinculación entre las premisas y la conclusión; no así, -dicen- el voto salvado que sí cumple con suficiencia la garantía de motivación. Finalmente, y en la misma línea de análisis anterior, indican que el auto que

menciona que debe evaluar si la sentencia de apelación “*tiene un déficit de motivación*”. Para ello, cita los artículos 76, número 7, letra l de la CRE; 130 número 4 del Código Orgánico de la Función Judicial. Después de examinar que la sentencia de segunda instancia cumple con los parámetros referidos en los artículos citados, la Sala evalúa si la sentencia contiene argumentos comprensibles, lógicos y razonables.

- 33.** En el análisis de la motivación de la sentencia de segunda instancia, la Sala concluye que: (i) la sentencia recurrida cumple con establecer un razonamiento probatorio; (ii) define premisas fácticas y las adecúa pertinentemente al ordenamiento jurídico; y, (iii) decide de forma coherente con los antecedentes del fallo. Por ende, la Sala manifiesta que la sentencia no carece de motivación.
- 34.** Por otro lado, la Sala indica que uno de los argumentos de las recurrentes contra el fallo de segunda instancia versa sobre lo “*absurdo [de] declarar la existencia de una unión de hecho con una persona fallecida, pues es precisamente el acto de la muerte, una de las causas de terminación de la figura jurídica que ahora se pretende declarar su existencia*”. Para responder el cargo, la Sala cita el artículo 68 de la CRE; y, 226, letra d, del Código Civil. Con base en dichos artículos indica que:

*La protección constitucional de la unión de hecho tiene como fundamento que las personas que han mantenido vínculos de pareja bajo los presupuestos que la ley defina, merecen igual protección jurídica que la de un matrimonio, pues de lo contrario, los diferentes tipos de familia que la Carta Fundamental reconoce y garantiza, perdería sentido sin protección ni amparo jurídico. Es cierto que la ley sustantiva civil (art. 226.d) determina como una de las causas de terminación de la unión de hecho, a la muerte de uno de los convivientes; mas, como es obvio, para que esta figura se declare extinguida, primero ha de ser reconocida; y este precisamente es el fundamento de la presente acción, la declaratoria de existencia de unión de hecho. El ordenamiento jurídico de familia se encuentra previsto para amparar, garantizar, proteger y promover las distintas y diversas realidades que ocurren en el ámbito de la familia. En el presente caso, de acuerdo a las premisas fácticas determinadas por el tribunal de apelación tanto en su voto de mayoría como en el salvamento de voto que elogian las recurrentes- resulta innegable que entre el accionante y la señora Zoila Rosa Yucailla López (+), existió una convivencia estable, pública, monogámica y por más de dos años, por tanto, esta merece la protección jurídica del Estado a través de la institución unión de hecho. El fallecimiento de una persona que haya mantenido una unión de hecho cumpliendo los requisitos constitucionales y legales no es un óbice para la declaratoria de su existencia;*

---

*resolviera su solicitud de aclaración y/o ampliación también padecen de un déficit en su argumentación habida cuenta que no se ha actuado conforme los arts. 281 y 282 del Código de Procedimiento que establecen las reglas de cómo ha de procederse una vez planteados los recursos horizontales. En esta parte del recurso, se insiste en los argumentos anteriores, señalando que no se puede declarar la existencia de la unión de hecho pos mortem. En otro ámbito completamente distinto a la acusación anterior, la defensa de las casacionistas, plantea dos cuestiones adicionales: (i) Por una parte se dice que el fallo de apelación incurre en un defecto procesal de incongruencia por el vicio de extra petita; y (ii) por otra parte, se sostiene que el tribunal de apelación ha ignorado deliberadamente un medio probatorio trascendente y que paradójicamente fue ordenado por el propio juzgador pluripersonal con base en el art. 118 de la codificación adjetiva civil. Agregan que las juezas del tribunal de apelación, no han considerado de manera integral y lógica el conjunto probatorio.” (sic).*

*lo contrario entrañaría negar en el ámbito de lo jurídico una realidad fáctica e histórica irrefutable, lo cual, evidentemente causaría una vulneración de derechos de la o las personas que pretendan dicha declaratoria. Aunado a esto, ni la Constitución ni la ley, exigen como requisito -además de la relación monógama, por más de dos años y pública de convivencia- para la declaratoria de existencia de unión de hecho que las dos personas convivientes se encuentren vivas al momento de pretender su declaratoria de existencia.*

35. Como último punto de análisis en la segunda sección de la sentencia, la Sala se refiere a la fecha de inicio de la unión de hecho. Contrario a lo manifestado por las accionantes, la Sala indica lo siguiente:

*Finalmente, es necesario referirse a la fecha de inicio de la unión de hecho, y que el ad quem determina el 5 de enero de 1994, mientras que en el libelo inicial se ha pretendido la declaratoria desde el año de 1995. De la revisión exhaustiva de la sentencia requerida, se tiene que **la determinación de la fecha de inicio de la unión de hecho, atiende a un lapsus; por lo que, como fecha de inicio de la unión de hecho se ha de tener al 5 de enero de 1995 tal como ha sido pretendido y peticionado en la demanda.** Así las cosas, se tiene que en sentido amplio, la sentencia de apelación contiene los requisitos de motivación exigidos por la Constitución de la República (...) Sí, en un ámbito mucho más específico, se tiene que una parte del fallo padece de un lapsus, que es la determinación de la fecha de inicio de la convivencia de hecho, por lo que se deberá corregir atendiendo a lo expresado en el párrafo anterior, cuestión que no afecta ni incide en la motivación. (énfasis añadido).*

36. En tal sentido, la Sala corrige el error de la Sala de la Corte Provincial e indica que la unión de hecho inicia el 5 de enero de 1995 porque esa fue la fecha señalada en la demanda. Es por ello que en los antecedentes la Sala menciona que: “*El señor Genaro de la Cruz Veloz Moyano ha comparecido ante la Unidad Judicial Norte de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, pretendiendo se declare la existencia de unión de hecho que dice haber mantenido con la señora Zoila Rosa Yucailla López. Explica que ha iniciado su vínculo de convivencia en el año 1995, hasta el 21 de octubre de 2012, fecha en la que falleciera su conviviente. En esta razón, dirige su demanda en contra de Linda Katherine, Rita Jacqueline y Argentino Gabriel Anchundia Yucailla hijos de aquella*”. Así, la Sala emite la decisión de no casar la sentencia y corrige el error de esta respecto a la fecha en la que inició la unión de hecho, por lo que establece que la misma “*ha iniciado desde el 5 de enero de 1995 hasta el 21 de octubre de 2012, fecha de su deceso*”. Por ello, se observa que si bien la sentencia de segunda instancia incurre en una insuficiencia de la motivación, este Organismo comprueba que esto fue enmendado por la sentencia de casación ya que la Sala se pronunció sobre la razón por la cual consideraba que la fecha de inicio de la unión de hecho fue el 5 de enero de 1995.
37. Adicionalmente, se desprende de los párrafos 33 al 38 *supra*, que la sentencia de casación tiene una estructura mínimamente completa pues tiene una fundamentación fáctica y normativa suficiente. Además, contrario a lo establecido por las accionantes, la sentencia de casación sí enuncia la razón por la que considera que la fecha de inicio de la unión de hecho es 5 de enero de 1995. Al evidenciar que la insuficiencia motivacional de la

sentencia de segunda instancia fue subsanada por la sentencia de casación, esta Corte Constitucional evidencia que no existe vulneración a la garantía de la motivación.<sup>14</sup>

### V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. **844-18-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

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

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

084418EP-4ddb



**Caso Nro. 0844-18-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia No. 399-18-EP/22**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

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

## **CASO N.º 399-18-EP**

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

### **SENTENCIA N.º 399-18-EP/22**

**Tema:** En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Catalina Alexandra Quinde Maldonado contra el auto dictado el 20 de diciembre de 2017 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay, dentro del proceso de ejecución de reparación económica N°. 01803-2017-00258. La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección porque la decisión impugnada no constituye objeto de la garantía jurisdiccional.

## **I. Antecedentes**

### **1.1. El proceso originario**

1. Dentro del proceso de acción de protección N°. 01616-2010-0352 seguido por la señora Catalina Alexandra Quinde Maldonado contra el Consejo de la Judicatura, la jueza de Juzgado Décimo Sexto de lo Civil de Cuenca (“**jueza**”), en sentencia de 30 de abril de 2010, declaró con lugar la acción de protección y dispuso que el Consejo de la Judicatura, en el plazo de ocho días, extienda nombramiento a su favor “*en la calidad de Analista 2, con una remuneración igual a la que ganan los Analistas dos en la Unidad Informática*”. Además, indicó que los valores “*se determinarán en la forma que dispone el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*”.<sup>1</sup>
2. Inconforme con la decisión, el Consejo de la Judicatura interpuso recurso de apelación<sup>2</sup>. Mediante sentencia de 1 de junio de 2010, los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”) confirmaron la sentencia subida en grado. La Sala resolvió lo siguiente: “*confirma la sentencia recurrida en cuanto dispone que [...] el Consejo Nacional de la Judicatura, a*

<sup>1</sup> La señora Catalina Alexandra Quinde Maldonado indicó que prestó sus servicios como analista 2, en el Consejo Nacional de la Judicatura, desde el 8 de julio de 2008 hasta la fecha en la que presentó su acción de protección. Durante ese periodo suscribió dos contratos sucesivos de servicios profesionales y un contrato de servicios ocasionales, sin que se le extienda un nombramiento. La accionante alegó como derechos vulnerados el trabajo, la estabilidad como servidora pública, la seguridad jurídica, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y la “*existencia digna con iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios; y a la propiedad de los medios de producción*”.

<sup>2</sup> En segunda instancia la causa fue signada con el N°. 01122-2010-0131.

*través de sus representantes y por medio del órgano administrativo competente, la Unidad de Recursos Humanos en el plazo de ocho días le extienda el nombramiento a favor de la accionante en la calidad de Analista 2, con una remuneración igual a la que ganan los Analistas dos en la Unidad Informática.” No se dispone el pago reclamado de remuneraciones e intereses desde su ingreso a la entidad hasta la presente fecha”.*

3. El 18 de septiembre de 2017, la señora Catalina Alexandra Quinde Maldonado solicitó que el proceso se remita al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. En auto de 29 de septiembre de 2017, la jueza de la Unidad Civil de Cuenca puso en conocimiento de las partes que remitió el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para que se proceda de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC. El 13 de octubre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay (“**Tribunal Distrital**”), avocó conocimiento del caso y designó un perito para que realice la liquidación “*de valores ordenados en sentencia, emitida en primera instancia por la Jueza Temporal del Juzgado Décimo Sexto de lo Civil de Cuenca; confirmada en segunda instancia por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay*”<sup>3</sup>.
4. Dentro del proceso de ejecución de reparación económica N°. 01803-2017-00258, el Tribunal Distrital emitió el auto de 20 de diciembre de 2017 en el que señaló, en lo principal: **i)** que en la sentencia de 30 de abril de 2010 “*no se dispone el pago reclamado de remuneraciones e intereses desde su ingreso a la entidad hasta la presente fecha*”; **ii)** no se ordena una reparación económica por lo que el Tribunal Distrital no tiene competencia para cuantificar dicha reparación; y **iii)** se dispone la devolución de la causa a la Unidad Judicial de Cuenca para la ejecución de la sentencia de segunda instancia. Con base en lo expuesto, el Tribunal Distrital declaró la nulidad de lo actuado a partir del auto notificado el 13 de octubre de 2017.
5. En contra del auto de 20 de diciembre de 2017, la señora Catalina Alexandra Quinde Maldonado interpuso recursos de aclaración y ampliación. En auto de 2 de enero de 2018, el Tribunal Distrital negó los recursos de aclaración y ampliación.

## 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

6. El 30 de enero de 2018, la señora Catalina Alexandra Quinde Maldonado presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de 20 de diciembre de 2017 (“**auto impugnado**”). Esta acción fue admitida el 27 de marzo de 2019 por el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín.
7. El 4 de octubre de 2022, 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.

---

<sup>3</sup> Fs. 177, expediente Tribunal Distrital.

## 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. La accionante considera que el auto impugnado ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Además, manifiesta que ha transgredido el principio constitucional de “[a] trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”.
10. La accionante considera que, en vista de que el Tribunal Distrital declaró la nulidad e indicó que la sentencia no ordenó una reparación económica, se vulneró la tutela judicial efectiva.
11. Indica que la sentencia de la acción de protección disponía que se *“le extienda el nombramiento a favor de la accionante en calidad de analista 2, con una remuneración igual a la que ganan los analista dos en la unidad informática”* (sic), lo que a su criterio no se cumplió. Indica que reclamó ante el Tribunal Distrital; no obstante, este le indicó que debía interponer su reclamo dentro de la fase de ejecución de la acción de protección. Posteriormente, afirma que el Tribunal Distrital señaló que *“no hay nada que ejecutar”*.
12. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la accionante manifiesta que el auto omite aplicar el artículo 21 de la LOGJCC y *“no aplica el artículo 86, numeral 3 de la CRE que dispone [que] los procesos judiciales solo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”*.
13. Para fundamentar la transgresión del principio *“a trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”*, la accionante indica que *“se está dejando vigente una discriminación salarial injustificada”*.
14. En mérito de lo expuesto, solicita que se declare con lugar la demanda, se deje sin efecto el auto impugnado por haber vulnerado los derechos constitucionales alegados, se disponga que otros jueces de la Sala conozcan y resuelvan sobre la reparación económica dispuesta, tanto en la sentencia de segunda instancia como en la sentencia de primera instancia, a fin de que se ordene pagar los valores dispuestos en las mencionadas sentencias.

### 3.2. De la parte accionada

15. En escrito de 11 de octubre de 2022, la jueza Aída Cecilia Verdugo Andrade manifestó que ella se encontraba en uso de sus vacaciones anuales por lo que la causa fue conocida por la jueza Esther Villacís Ochoa, quien dictó sentencia el 30 de abril de 2010.

## IV. Análisis constitucional

16. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.
17. De conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia N°. 154-12-EP/19, la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el objeto impugnado no es susceptible de ser tratado mediante esta garantía jurisdiccional.
18. En consecuencia, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales de la accionante, corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

### 4.1. ¿El auto impugnado puede ser objeto de una acción extraordinaria de protección?

19. En la sentencia N°. 1502-14-EP/19, esta Corte puntualizó los requisitos que debe cumplir un auto para ser considerado definitivo y que pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección, a saber:

*[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.*

20. En el presente caso, se observa que el auto impugnado, por su naturaleza, no es definitivo pues declara la nulidad de lo actuado por parte del Tribunal Distrital. Al respecto, la nulidad procesal tuvo como efecto retrotraer el proceso al momento anterior al que se dictó el acto de 13 de octubre de 2017. Esto implica que la decisión impugnada no resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material y tampoco impide la continuación del proceso ni el inicio de uno nuevo, pues el proceso N°. 01616-2010-0352 finalizó con la sentencia de segunda instancia que resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto por la entonces entidad accionada y que precisó que no corresponde el pago reclamado por la accionante.

21. En la sentencia N°. 1707-16-EP/21, la Corte ha establecido que:

*Resulta adecuado entonces diferenciar cuándo las vulneraciones que se imputan al auto se refieren a la inejecución o ejecución defectuosa de la decisión que estableció la medida de reparación económica; y cuándo estas se refieren a vulneraciones directas e inmediatas de índole procesal ocurridas en la tramitación del proceso de ejecución. Para el primer supuesto, resulta procedente la acción de incumplimiento y, para el segundo, la acción extraordinaria de protección siempre que se cumplan los supuestos de la excepción de gravamen irreparable.*

22. De las alegaciones esgrimidas en los párrafos 9 al 12 *supra*, se advierte que el auto impugnado no genera un gravamen irreparable de tal manera que pueda calificar como objeto de una acción extraordinaria de protección, a pesar de no ser definitivo. De conformidad con la sentencia N°. 154-12-EP/19<sup>4</sup>, un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal, lo que no sucede en este caso porque, de los cargos expuestos, la accionante cuestiona el incumplimiento de una supuesta medida ordenada por el Tribunal Distrital. Además, porque la decisión impugnada declaró la nulidad de un procedimiento iniciado por el Tribunal Distrital para cumplir una reparación económica que no fue ordenada en la sentencia de acción de protección. Así, el cargo se relaciona con el presunto incumplimiento de una decisión constitucional por lo que se desprende que existe un mecanismo procesal adecuado para resolver las pretensiones de la señora Catalina Alexandra Quinde Maldonado como la acción de incumplimiento.<sup>5</sup>
23. Así, precautelando el objeto de la presente garantía jurisdiccional, la Corte Constitucional concluye que la presente acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de una decisión judicial que no es definitiva, ni genera un gravamen irreparable.
24. En consecuencia, la Corte encuentra que no procede pronunciarse sobre el mérito de la presente acción y corresponde rechazar la demanda por improcedente.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección N°. 399-18-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

---

<sup>4</sup> *Id.*, “[u]n auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.

<sup>5</sup> *Id.*, párr. 31. “Toda vez que existe una vía adecuada para conocer alegaciones relativas a la inejecución o defectuosa ejecución de una decisión constitucional, esta Corte está en el deber de evitar una superposición entre la acción de incumplimiento y la acción extraordinaria de protección, así como de respetar los cauces procesales adecuados, más aún cuando se trata de una cuestión que no responde propiamente al objeto de la acción extraordinaria de protección”.

3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

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

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

039918EP-4dbf



**Caso Nro. 0399-18-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia No. 3242-17-EP/22**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

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

**CASO No. 3242-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 3242-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por Petroecuador EP en contra de la sentencia de 21 de septiembre de 2017, emitida por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas, dentro de la acción de protección No. 08101-2011-0001. La Corte desestima la acción por cuanto no se verifica una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, específicamente en el componente de congruencia frente al derecho y frente a las partes y la seguridad jurídica. La Corte es clara en definir que la acción de protección es una acción directa y que el argumento de la entidad accionante sobre la inobservancia del art 40.3 de la LOGJCC no configura una exigencia de motivación cuando se acepta la acción.

**I. Antecedentes**

1. El 7 de octubre de 2010, Héctor González Jijón presentó una acción de protección<sup>1</sup> en contra de Manuel Zapater Ramos, gerente general de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador (en adelante Petroecuador EP). El proceso constitucional fue signado con el número 08301-2010-1172.
2. El 17 de noviembre de 2010, la jueza de lo civil y mercantil de Esmeraldas aceptó la acción de protección por cuanto consideró que existió vulneración a los derechos constitucionales. Petroecuador EP y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación.
3. El 21 de septiembre de 2017, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas (en adelante “la Sala accionada”) por mayoría rechazó los recursos interpuestos y confirmó la sentencia subida en grado<sup>2</sup>.
4. El 13 de octubre de 2017, Jocelyn Aguilera Cedeño en calidad de procuradora judicial del gerente general y representante legal de PETROECUADOR EP (en adelante “la

<sup>1</sup> El actor manifestó que trabajó en Petroecuador EP desde 1979 hasta el 28 de julio de 2010 cuando fue indebidamente e ilegítimamente separado de la entidad aplicando el art 31 de la LOEP. En consecuencia, consideró que se ha vulnerado su derecho a la defensa, seguridad jurídica y al trabajo y a la vida digna.

<sup>2</sup> Para la Sala, el acto administrativo atacado, sobre el que sustenta sus pretensiones el accionante vulneró el derecho al trabajo, al debido proceso y a la seguridad jurídica, determinados en los Arts. 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

entidad accionante”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 21 de septiembre de 2017(en adelante “decisión impugnada”). Esta acción fue signada en la Corte Constitucional del Ecuador con el número 3242-17-EP.<sup>3</sup>

5. 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 Jhoel Escudero Soliz, quien, en providencia de 14 de marzo de 2022, avocó conocimiento de esta causa y dispuso que la Sala accionada presente un informe de descargo.

## II. Competencia

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

## III. Argumentos de las partes

### A. Fundamentos y pretensión por parte de la entidad accionante: Petroecuador EP

7. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82. CRE). Consecuentemente, solicita que se deje sin efecto la decisión impugnada, petición que ha justificado con los siguientes argumentos:
8. La Sala accionada habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto: *“la sentencia accionada en ningún momento resuelve todos los asuntos trabados en la Litis, es decir que omite pronunciarse sobre el incumplimiento de los artículos 542 y 573 del Código de Trabajo, mismos que evidencian que el accionante no agotó las vías judiciales existentes ante el Juez de Trabajo y consecuentemente se irrespetó el cumplimiento de los requisitos para la interposición de dicha Acción, y que tanto la Jueza A quo como el Tribunal Ad quem limitaron su motivación a transcribir la audiencia”*, por lo que se habría aceptado la acción de protección sin que se haya dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 40.3 de la LOGJCC.
9. Sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica indica, *“(…) acorde al numeral 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Acción de Protección impugnada no reúne los requisitos previstos del artículo mencionado, ya que existen otros mecanismos de defensas judiciales (sic)*

---

<sup>3</sup> La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los ex jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Pamela Martínez Loayza y Manuel Viteri Olvera, mediante auto de 11 de enero de 2018, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. Posteriormente, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo el 12 de noviembre de 2019 correspondió la sustanciación de la causa al ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

*adecuados y eficaces para proteger el derecho supuestamente vulnerado. Cuando un sistema no actúa de manera uniforme con sus ciudadanos, no solo se genera injusticia, sino que se transgrede el derecho a la seguridad jurídica establecida (sic) en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador. Como se puede justificar(sic) que la Corte provincial de Justicia de Esmeraldas, exonere a los accionantes de cumplir los requisitos de la Acción de protección establecidos en el numeral 3 del artículo 40, y numerales 3 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y exija a otros ciudadanos cumplirlos”.*

#### **B. Contestación a la demanda de la Sala accionada**

**10.** Pese a haber sido notificada el 14 de marzo de 2022 con el requerimiento de informe de descargo hasta la presente fecha, la Sala no ha presentado dicho informe ante este Organismo.

#### **11. C. Escrito presentado por Sidia María Montes González e Irina Loret González Sapozhkova, en calidad de terceros interesados**

**12.** Sidia María Montes González ex conviviente del accionante, e Irina Loret González Sapozhkova en calidad de hija sobreviviente del accionante, mediante escritos de 13 de julio de 2021, 1 de septiembre de 2021 y 25 de enero de 2022 informaron a este organismo sobre el fallecimiento de Héctor González Jijón, y con escrito de 5 de abril de 2022 acuden como terceros con interés y manifiestan: “(...) *el artículo 6 de la LOGJYCC señala que "las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación"; normas que guardan correspondencia con lo que establece el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y, en definitiva, io (sic) que se debe establecer mediante esta acción es si ha existido vulneración de derechos constitucionales, siendo un limitante a la acción el reconocimiento de un derecho; y, en lo principal se circunscribe al otorgamiento de la tutela judicial efectiva que permite a los jueces constitucionales adoptar medidas de suspensión o reparación tendentes(sic) a cesar o remediar de manera inmediata un acto u omisión ilegítimo atribuible a una autoridad de la administración pública que haya causado un daño grave o irreparable que viole derechos fundamentales de las personas, constantes en la constitución o en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos ratificados por el Ecuador y, en este caso corresponde determinar si ha existido vulneración de derechos constitucionales del accionante, que merezcan ser protegidos”.*

#### **IV. Planteamiento y respuesta de los problemas jurídicos**

**13.** En atención a lo expuesto, en el caso concreto se busca determinar si la sentencia impugnada emitida por la Sala accionada, vulnera los derechos reconocidos en los artículos. 76.7 literal 1) y 82 de la CRE. Los cargos con los que la entidad accionada fundamenta la posible vulneración a los derechos alegados consiste en que:

a) La Sala resolvió negar el recurso de apelación sin haber “*resuelto todos los asuntos trabados en la Litis y limitaron su motivación a transcribir la audiencia*” aceptando la acción de protección sin pronunciarse sobre el artículo 40.3 de la LOGJCC y, por ello, la motivación de la sentencia impugnada sería insuficiente y adolecería del vicio de incongruencia frente al derecho y frente a las partes.

b) “*La Acción de Protección impugnada no reúne los requisitos previstos en la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que existen otros mecanismos de defensas (sic) judiciales adecuados y eficaces para proteger el derecho supuestamente vulnerado*”

c) Para atender los cargos referidos, la Corte analizará los siguientes problemas jurídicos:

a) ¿La sentencia impugnada, emitida por la Sala, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al ser incongruente frente a las partes y frente al Derecho, por cuanto habría aceptado la acción de protección sin pronunciarse sobre el artículo 40.3 de la LOGJCC?

b) ¿La sentencia impugnada, emitida por la Sala, vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque tramitó y concedió una demanda de acción de protección que correspondía supuestamente a la vía judicial ordinaria?

**a) ¿La sentencia impugnada, emitida por la Sala, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al ser incongruente frente a las partes y frente al Derecho, por cuanto habría aceptado la acción de protección sin pronunciarse sobre el artículo 40.3 de la LOGJCC?**

14. La entidad accionante alegó que la Sala accionada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto no habría resuelto los asuntos relevantes de la Litis. En particular manifiesta que la sentencia impugnada no habría dado respuesta a si el accionante agotó las vías judiciales ordinarias previas a aceptar su acción de protección, como en su criterio exige el artículo 40.3 de la LOGJCC. En este sentido, corresponde a la Corte verificar si la sentencia impugnada es o no congruente frente a las partes y frente al Derecho, es decir verificar si la judicatura accionada se pronunció, sobre lo dispuesto en el referido artículo y los cargos presentados por la entidad accionante.

15. Sobre la garantía de la motivación, la Constitución, en su artículo 76 numeral 7 literal l), establece:

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

16. De manera específica, hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho)<sup>4</sup>.
17. En cuanto a la aplicación del artículo 40 de la LOGJCC, la Corte ha indicado que los requisitos establecidos en el mismo implican un análisis de fondo de la acción de protección.<sup>5</sup> Sobre el numeral 3 del referido artículo, esta Corte ha sostenido que el mismo conlleva el deber del juez de: *“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”*.<sup>6</sup>
18. En función de las consideraciones expuestas, la Corte procede a evaluar, en el ámbito constitucional, si la sentencia impugnada cumple con los parámetros establecidos de una motivación jurídica congruente frente al Derecho y frente a las partes, en el caso del art 40.3 de la LOGJCC aplicado a la acción de protección.
19. En el caso concreto, la Corte observa lo siguiente:
  - 19.1. El argumento central de la acción de protección sostuvo que el actor fue separado de su cargo aplicando el artículo 31 de la LOEP, sin que se explique la pertinencia de esta disposición a los antecedentes de hecho, vulnerando el derecho al debido proceso, al trabajo y a la seguridad jurídica. Por otro lado, el argumento del recurso de apelación presentado por la entidad accionante consistió en que existe otra vía para proteger el derecho presuntamente vulnerado.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafo 86 *“Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones”*.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 102-13-SEP-CC, de 04 de diciembre de 2013.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28. Asimismo, la Corte consideró que la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos: *“(…) los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos...”*.

- 19.2.** En la especie, la Sala realizó un recuento de los antecedentes del caso, determinó la validez del proceso (considerando primero) y su competencia (considerando segundo).
- 19.3.** En el considerando tercero, la Sala citó los artículos 88, 76, 424, 426 de la CRE, además de, entre otros, los artículos 6, 39, 40.3, 42.3 y 42.5 de la LOGJCC. En el considerando cuarto señaló las pretensiones del actor.
- 19.4.** Seguidamente, en el considerado quinto, la Sala analizó las afectaciones a derechos en relación con los hechos del caso. En primer lugar, analizó el derecho al trabajo y cito los artículos 33, 325, numerales 1, 2 y 3, además del artículo 326 de la CRE , se refirió a la seguridad jurídica e indicó:

*“La estabilidad laboral, es uno de los derechos consustanciales al trabajo y constituye una manifestación del principio de seguridad, pues como el trabajo además de ser un medio de sustento vital es una manifestación del libre desarrollo de la personalidad. La estabilidad en el empleo tiene un doble fin, derivado, como ya se ha enunciado del principio de seguridad. Por un lado, garantizar un medio para el sustento vital y, por otro, garantizar la trascendencia del individuo en la sociedad por medio del trabajo, en atención a la sociabilidad del hombre, que busca otras satisfacciones personales en el trabajo además de la remuneración posición ante la sociedad, estimación, cooperación y desarrollo de su personalidad. De ahí que sea totalmente irrisoria en algunos casos la compensación por despido injustificado, por cuanto ella no representa casi nada frente a lo que el individuo espera de su actividad laboral, como medio de trascendencia social.*”

*El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica. Para aquello y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. Todos estos presupuestos deben ser observados por las autoridades competentes, quienes en la presente causa, investidas de potestad jurisdiccional, deben dar fiel cumplimiento a lo que dispone la Constitución de la República, respetando y haciendo respetar los derechos que se consagran alrededor del texto constitucional.”*

- 19.5.** Adicionalmente, indicó sobre la naturaleza del acto administrativo con el cual se dio la separación del cargo del actor de la acción de protección:

*“Un acto es ilegítimo cuando ha sido dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello, que no se lo haya dictado con los procedimientos señalados por el ordenamiento jurídico o cuyo contenido sea contrario al ordenamiento jurídico vigente o bien que se lo haya dictado sin fundamento o suficiente motivación, por lo tanto el análisis de legitimidad del acto impugnado*

*no se basa solo en el estudio de competencia, sino también de su forma, contenido, causa y objeto. Amerita tener en cuenta que, el acto administrativo no solamente se refiere a las actuaciones contrarias a la ley o al ordenamiento jurídico en su conjunto, sino también, a todos los actos arbitrarios o contrarios a lo justo, razonable o legal; extendiéndose tal criterio, a la concepción de la arbitrariedad, elemento ligado a la ilegitimidad, entendido como una voluntad propia subjetivo del órgano administrativo contrario al derecho ajeno, perceptible cuando la autoridad se excede en sus atribuciones o invade las ajenas. Por consiguiente, la ilegitimidad del acto administrativo comprende el mal manejo de las atribuciones y de las competencias que determinan una función pública, ilegitimidad que puede darse cuando se rebasan las facultades legalmente determinadas o cuando la autoridad aplican indebida o arbitrariamente la ley, como resultado de abuso de poder o de abuso de la autoridad de que se halla investido, ocasionando actos y omisiones que atentan contra la equidad, la justicia y, en forma directa o indirecta contra leyes y derechos constitucionales” (sic).*

**19.6.** Por otro lado, sobre la procedencia del asunto como objeto de la acción ordinaria de protección, manifestó:

*“La Corte Constitucional, en diferentes fallos, ha sido muy ilustrativa al expresar que las resoluciones de los poderes público en el que no obstante (sic) afecten derechos de mera legalidad, y que paralelo a ello rebasen y afecten derechos superiores de rango constitucional, son procedentes su reclamación vía acción de protección, pues la afectación de derechos superiores no puede quedar o limitarse únicamente en hecho o reclamaciones de mera legalidad. (...) en tal virtud, cabe señalar que el accionante ha impugnado el oficio No.103-PGER-DGER-2010, por el cual se lo separa de su trabajo, no habiendo precedido ni sumario administrativo, ni tramite de visto bueno, en su contra; en cualquiera de los dos casos debía tener el derecho a un debido proceso y a la defensa técnica de sus derechos, lo que es una violación constitucional en su contra, además de que se vulnera su derecho al trabajo, no existiendo en la especie constancia de parte del legitimado pasivo o demandado, de alguna documentación que exprese la existencia de un proceso administrativo o laboral en contra del recurrente Héctor González Jijón, tampoco hay constancia de algún informe administrativo que lo haga responsable de un acto por el cual deba ser sancionado; no siendo aplicable tampoco el criterio de la parte demandada de que existe un sistema de libre contratación que pueda prevalecer por sobre la garantía constitucional del derecho al trabajo, que es materia de derechos humanos y por su naturaleza es de carácter supraconstitucional; no estamos tampoco según las constancias procesales, en el caso de que la vulneración a este derecho constitucional pueda ser reparado de manera rápida y efectiva mediante la vía judicial ordinaria.”*

**19.7.** Finalmente, la Sala concluyó: *“La acción de protección procede, cuando hay vulneración de un derecho debidamente probado del que se debe disponer su reparación para hacer efectiva la tutela judicial, imparcial y expedita de los derechos de las personas que se garantiza en el Art. 75 de la Constitución de la República del Ecuador y no procede cuando el asunto sometido a resolución no constituye violación de derechos porque el acto se genera en una resolución de autoridad pública judicial competente. De conformidad*

*con lo dispuesto en el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, la Acción de Protección podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, por ello considerando que el acto administrativo atacado, sobre el que sustenta sus pretensiones el accionante, vulnera el derecho al trabajo, al debido proceso y a la seguridad jurídica, determinados en los Arts. 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador”.*

- 19.8.** Con base en estas argumentaciones, la Sala resolvió confirmar la sentencia de primera instancia que concedió la acción de protección y negar el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionante.
- 20.** De lo manifestado, se observa que, ante la presunta vulneración de derechos constitucionales, el actor estaba facultado a presentar una acción de protección sin necesidad de impugnar previamente el acto ante otra instancia, toda vez que la característica de esta garantía es de una acción directa como lo ha sostenido la Corte en su jurisprudencia<sup>7</sup>. En este sentido, los jueces constitucionales *“están obligados a elaborar un análisis de fondo del caso concreto que sobrepasando los límites del mero ritualismo y formalidad, permita constatar adecuadamente si el caso concreto cuenta con otra vía, adecuada y eficaz o si por el contrario, la vía constitucional es la idónea, dado el asunto controvertido; pues la exclusión de esta última no puede fundamentarse en un simple resguardo y ordenación de competencias.”*<sup>8</sup>
- 21.** Bajo este contexto le correspondía a la Sala accionada analizar, como en efecto lo hizo, si existió vulneración de derechos constitucionales por parte de la entidad demandada sólo luego de ese ejercicio y en caso de no encontrar vulneraciones de índole constitucional, podían haber establecido la vía ordinaria que consideraban adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión del accionante<sup>9</sup>. Por lo tanto cuando la entidad accionante entiende el requisito de inexistencia de otro mecanismo jurídico adecuado, erróneamente como una característica de lo residual desnaturaliza la acción de protección. Esta Corte es clara en definir que se trata de una acción directa y que el argumento esgrimido por la entidad accionante sobre la inobservancia del art 40.3 de la LOGJCC para señalar que el tribunal no exigió que se agoten otras vías no configura una incongruencia frente a las partes y frente al derecho.
- 22.** Esta Corte ha sido enfática en establecer que no se vulnera la garantía de la motivación cuando el juez, al observar violación de derechos constitucionales, concede una acción de protección de manera directa, sin exigir que, previamente, se activen otras vías administrativas o judiciales,<sup>10</sup> por consiguiente, se trata de una acción directa e

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1754-13-EP/19, caso No. 1754-13-EP, párr. 31

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 210-14-EP/20, párr. 26

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1679-12-EP/19, párr.40

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2098-17-EP/22 de 28 de abril de 2022.

independiente, que no exige el agotamiento de otros mecanismos administrativos o judiciales.<sup>11</sup>

23. En síntesis, la judicatura determinó que la acción de protección era procedente en el caso subjudice, sin que se genere la obligación de pronunciarse sobre las vías judiciales ordinarias para atender las pretensiones de la demanda. Por ello, la sentencia impugnada no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76.7, letra l) de la CRE.

**b) ¿La sentencia impugnada, emitida por la Sala, vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque tramitó y concedió una demanda de acción de protección que correspondía supuestamente a la vía judicial ordinaria?**

24. La entidad accionante sostiene que el caso en concreto debía ser conocido y resuelto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que se habrían inobservado las normas que regulan la procedencia de la acción de protección. Esta Corte, en el precedente jurisprudencial obligatorio N.º 001-16-PJO-CC, consolidó la obligación de los jueces de examinar si existió o no la vulneración de derechos constitucionales y, únicamente después de este análisis, se abriría la posibilidad de determinar si la acción de protección no es la vía adecuada y eficaz para resolver el caso.
25. Así, respecto de la relación de esta obligación con el derecho a la seguridad jurídica<sup>12</sup>, en la sentencia N.º 1357-13-EP/20, se determinó:

*“[...] en el contexto de una acción de protección, el derecho a la seguridad jurídica no se vulnera cuando la argumentación realizada por los jueces de instancia está sustentada en el análisis de derechos constitucionales, así se puedan tener discrepancias con las conclusiones que se arriben en la sentencia. Solo se ve afectada la esfera de protección constitucional de este derecho cuando los jueces y juezas ignoran su calidad de juzgadores constitucionales y resuelven una acción de protección sin analizar la posible vulneración de derechos constitucionales, desnaturalizando su objeto y usándola para resolver cuestiones de otra naturaleza que tienen sus propios mecanismos judiciales adecuados”*

26. Por lo tanto, para verificar la vulneración alegada por la entidad accionante conviene examinar si el tribunal de apelación analizó y verificó las vulneraciones de derechos alegadas y, solo de no haberlo verificado, correspondería revisar si el tribunal de apelación tenía la obligación de establecer si el caso contaba con una vía adecuada y eficaz ante la justicia ordinaria.
27. En este sentido, el tribunal de apelación analizó las vulneraciones de derechos alegadas y manifestó:

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1068-13-EP/20 de 22 de julio de 2020

<sup>12</sup> El artículo 82 de la Constitución expresa 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”. En la acción extraordinaria de protección, corresponde que la Corte Constitucional verifique si existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial accionada que, como consecuencia, afecte derechos constitucionales.

*“La acción de protección procede, cuando hay vulneración de un derecho debidamente probado del que se debe disponer su reparación para hacer efectiva la tutela judicial, imparcial y expedita de los derechos de las personas que se garantiza en el Art. 75 de la Constitución de la República del Ecuador y no procede cuando el asunto sometido a resolución no constituye violación de derechos porque el acto se genera en una resolución de autoridad pública judicial competente. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, la Acción de Protección podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, por ello considerando que el acto administrativo atacado, sobre el que sustenta sus pretensiones el accionante, vulnera el derecho al trabajo, al debido proceso y a la seguridad jurídica, determinados en los Arts. 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador”.*

- 28.** Por lo tanto, al ser obligación de los jueces que conocen garantías jurisdiccionales, el verificar las vulneraciones de derechos alegados, previo a determinar la existencia de vías ordinarias adecuadas y eficaces, en el presente caso, el tribunal de apelación analizó y verificó las vulneraciones de derechos alegadas, de conformidad con la Constitución y con la jurisprudencia de esta Corte, por lo que, una vez advertidas las vulneraciones de derechos, los jueces constitucionales no tenían la obligación de identificar la existencia de vías adecuadas y eficaces en la justicia ordinaria.
- 29.** En suma, la Sala en el marco jurídico que regula la acción de protección resolvió el recurso de apelación y afirmó que el caso debía ser conocido y resuelto en la vía constitucional. Por ello, la sentencia impugnada no vulnera el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la CRE.

## V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 3242-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla

Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 09 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

324217EP-4ddb8



**Caso Nro. 3242-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



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](http://www.registroficial.gob.ec)

MG/AM/PC

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.