

Quito, D.M. 13 de enero de 2021

**CASO No. 16-16-EP**

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

**Tema:** La presente sentencia analiza la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de juez competente, seguridad jurídica y motivación al GAD de Rioverde en una sentencia de acción de protección.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El Fideicomiso Mercantil de Administración y Pagos CONECEL, representado por la Administradora de Fondos de Inversión y Fideicomisos Futura Futurfid S.A., presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra de las órdenes de embargo emitidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los Cantones de Rioverde, Tosagua, Sucre, Puerto López, Palestina y Tulcán por la presunta vulneración de su derecho a la defensa y a la seguridad jurídica (Proceso No. 09332-2015-05206).
2. El proceso judicial recayó en conocimiento de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil. Mediante auto de 8 de junio de 2015 el juez aceptó la petición de medidas cautelares y suspendió los efectos de las órdenes de embargo. Posteriormente, en sentencia emitida el 7 de julio de 2015, el juez de la Unidad Judicial Civil aceptó la acción de protección. Inconformes con esta decisión, los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Rioverde, Palestina, Puerto López, Tosagua, Sucre y Tulcán interpusieron recurso de apelación.
3. El 13 de agosto de 2015, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”) rechazó los recursos de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia (Proceso No. 09133-2015-00075).
4. Inconforme con la sentencia, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Rioverde (“**GAD de Rioverde**”) solicitó su ampliación, misma que fue rechazada por la Corte Provincial el 19 de noviembre de 2015.
5. El 17 de diciembre de 2015, Dubal Guisamano Pantoja, Eduardo Banguera Batalla y Jackson Monroy Olaya, en sus calidades de alcalde, procurador síndico y juez de

coactivas del GAD de Rioverde respectivamente, presentaron, en conjunto, una acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 13 de agosto de 2015.

6. El 23 de marzo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la acción extraordinaria de protección y dispuso el término de 5 días para que los accionantes completen y aclaren su demanda.
7. El 23 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción y, por sorteo, su conocimiento recayó en el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; quien avocó conocimiento de la causa, solicitó un informe y dispuso correr traslado a las partes en auto de 17 de julio de 2020.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### i. Fundamentos y pretensión de la acción

10. En su demanda, el GAD de Rioverde sostiene que se vulneró el debido proceso por cuanto la sentencia de 13 de agosto de 2015 aceptó la acción pese a que se *“demanda al mismo tiempo sobre diversos acto administrativo (sic) en contra de varias instituciones del Estado, a través de una sola acción de protección”*. En particular, el accionante determina que esta situación vulneró la garantía de juez competente, puesto que les obligó *“a litigar no ante nuestro juez natural, como es del cantón Rioverde; violando la norma del Art. 76 numeral 3 de la Constitución; toda vez, que el acto y sus efecto (sic) solo se produce en la circunscripción territorial del cantón Rioverde; mas no en el domicilio del FIDEICOMISO MERCANTIL DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS Y PAGOS CONECEL REPRESENTADA POR FUTURFID S.A o en el lugar donde se presentó esta acción que es en la ciudad de Guayaquil”*.
11. Por otra parte, el accionante sostiene que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, por cuanto la sentencia no consideró el Art. 178 del Código Tributario, el artículo 88 de la CRE, el artículo 10 numerales 2 y 3 de la LOGJCC y el artículo 49

literales c) y d) de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición, *“toda vez, que la normas invocadas tutelan el derecho constitucional del accionante, es decir, existe la vía judicial adecuada y expedita para proteger el derecho constitucional del accionante, ya que el (sic) misma norma del Código Tributario antes mencionada que ampara el derecho del accionante, es decir, existe una norma previa publica y clara (sic), como es el Art. 178 del Código Tributario que ampara al derecho del accionante”*.

12. Por último, el accionante alega que la sentencia no se encuentra motivada ya que esta *“no brinda una explicación racional y aplicación lógica del ordenamiento jurídico al caso concreto”*.

## **ii. Argumentos de la parte accionada**

13. Conforme consta del expediente, el auto emitido el 17 de julio de 2020 por medio del cual se requirió a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que remita un informe motivado en el término de 5 días no fue atendido por la autoridad judicial.

## **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

### **4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de juez competente**

14. El derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente se encuentra reconocido en el artículo 76 de la CRE, en sus numerales 3 y 7 literal k). Este doble reconocimiento se justifica en que el constituyente consagró a esta garantía dentro de los derechos de protección con una doble dimensión, pues por un lado se encuentra enmarcada como uno de los presupuestos del principio de legalidad y, por otro, ha sido configurado como uno de los presupuestos del derecho a la defensa.
15. Esto en razón de que para un adecuado ejercicio del derecho a la defensa, no sólo es necesario que exista la posibilidad de formular argumentos orales y escritos y ser juzgado con sujeción a los procedimientos establecidos en la ley, sino también que efectivamente la autoridad judicial sea competente para ello, cuestión que implica que los criterios para determinar la competencia se deben encontrar previamente establecidos en el ordenamiento jurídico, a través de normas que distribuyan la competencia en razón del territorio, materia, personas y grados<sup>1</sup>.
16. En el caso concreto, el cargo de la entidad accionante se dirige a cuestionar la competencia de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas para dictar la sentencia de 13 de agosto de 2015, por cuanto a criterio del accionante el acto vulneratorio y sus efectos se produjeron en el cantón

<sup>1</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 26.

Rioverde de la provincia de Esmeraldas y no en Guayas, razón por la que estima no existe competencia en razón del territorio. Además, sostiene que se presentó una sola acción de protección respecto de diversos actos administrativos, lo cual le obligó a litigar ante un órgano jurisdiccional en Guayaquil y no en Rioverde.

17. En lo relativo a la competencia en garantías jurisdiccionales, la CRE establece en su artículo 86 que “*será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos (...)*”, norma constitucional que es concordante con el artículo 7 de la LOGJCC<sup>2</sup>.
18. De la revisión de la decisión jurisdiccional impugnada se observa que la Sala de la Corte Provincial se pronunció respecto de su competencia y estableció que:

*“Conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a las acciones constitucionales será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. De fojas 1 a 23 de los autos inclusive, consta que la entidad accionante tiene su domicilio en la ciudad de Guayaquil, encontrándose dentro de las instrucciones que originan el fideicomiso, además de la titularidad jurídica de los bienes fideicomitidos, la administración de los dineros objeto del mismo. De la lectura de la escritura pública de constitución del Fideicomiso se colige que la administración de tales dineros se realiza en la ciudad de Guayaquil, y por tanto es en dicha ciudad donde se producen los daños que denuncia la compañía accionante. En tal virtud, se rechaza el pedido de incompetencia del juez efectuado por los GADs accionados, por cuanto este juzgador está facultado de competencia suficiente para la sustanciación y resolución de este reclamo constitucional”* (énfasis añadido).

19. De lo expuesto entonces, los jueces determinaron que las órdenes de embargo tienen efecto en Guayaquil, pues es en dicha ciudad donde el Fideicomiso Mercantil de Administración y Pagos CONECEL administra sus fondos, realiza sus actividades y cumple los fines para los que fue constituido; razón por la que, con independencia del lugar en el que se originaron las distintas órdenes de embargo, la Corte Provincial determinó que la acción de protección sí se podía plantear en Guayaquil.
20. En esa línea, al haberse determinado la competencia de la Corte Provincial de Guayaquil respecto de las diversas órdenes de embargo impugnadas, no se encuentra que la existencia de varios actos administrativos en la misma acción de protección fuera de Rioverde genere una afectación a este derecho.
21. Por otra parte, la Corte Constitucional ha sostenido que la falta de competencia adquiere relevancia constitucional “*exclusivamente cuando se evidencien graves vulneraciones al debido proceso que no fueron corregidas oportunamente*” por el

---

<sup>2</sup> Según el artículo 7 de la LOGJCC “*será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos*”.

órgano jurisdiccional<sup>3</sup>. Por lo que, si en el presente caso este efectivamente se pronunció y determinó que los efectos surten también en Guayaquil, la discrepancia con esa decisión no constituye *per se* una vulneración de derechos.

22. En consecuencia, este Organismo Constitucional encuentra que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de juez competente.

#### **4.2. Sobre el debido proceso en la garantía de motivación**

23. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE determina que *“las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.

24. En decisiones anteriores, este Organismo ha establecido que el artículo 76 numeral 7 literal l) del texto constitucional *“contempla, desde un sentido negativo, una noción de la motivación partiendo de cuándo no la hay, esto es ‘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’. Con las consideraciones previas no se pretende agotar de manera suficiente todas las dimensiones que configuran a la motivación, no obstante esta Corte precisa partir de criterios mínimos para verificar la garantía o la vulneración de este derecho y que serán aplicados según las necesidades del caso en concreto sometido a conocimiento de esta Corte”*<sup>4</sup>.

25. En cuanto a la motivación en las decisiones que resuelven garantías jurisdiccionales, la Corte ha señalado que los jueces se encuentran en la obligación de cumplir los siguientes presupuestos:

*“i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto (...)”*<sup>5</sup>.

26. Verificada la sentencia impugnada, se observa que el fallo impugnado estableció:

*“[E]l artículo 82 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la seguridad jurídica [...]. En ese contexto, esta Corte Constitucional ha señalado en su sentencia No. 042-13-SEP-CC dentro del caso No. 1676-10-EP que el derecho a la seguridad jurídica debe ser considerado como: [...] el derecho a ser juzgados por*

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 0838-12-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 280-13-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 30.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

*normas previamente establecidas y que además sean claras, públicas y aplicables por las autoridades competentes, en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tenemos los ciudadanos de las normas que forman parte del ordenamiento jurídico [...]. En la especie, tenemos que el artículo 121 de la Ley de Mercado de Valores, ordena que los bienes del fideicomiso mercantil no pueden ser embargados ni sujetos a ninguna medida precautelatoria o preventiva por los acreedores [...]. Como ha quedado establecido, consta como coactivado de los GADs accionados la empresa CONECEL, la misma que en el FIDEICOMISO aparece como constituyente, por tanto en aplicación de la norma antes invocada, sus patrimonios son distintos y autónomos y, tan es así que la ley le ha dado la categoría de inembargable a los bienes del FIDEICOMISO, por tanto la pretensión de embargo de su patrimonio por deudas contraídas por el constituyente no son apegadas a la ley y vulneran la seguridad jurídica que debe gozar todos los actos de las entidades del sector público”.*

27. De la revisión de la sentencia impugnada se desprende que esta analizó las presuntas vulneraciones a los derechos constitucionales alegados mediante la enunciación de las normas constitucionales correspondientes (como el artículo 82 de la CRE) y explicando su pertinencia, alcance y aplicación a los hechos del caso concreto sobre la base de la independencia del fideicomiso como patrimonio autónomo. En consecuencia, esta Corte no observa una vulneración al derecho a la motivación en la sentencia de 13 de agosto de 2013.

#### **4.3.Sobre el derecho a la seguridad jurídica**

28. El artículo 82 de la CRE reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos:

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

29. En decisiones anteriores<sup>6</sup>, esta Corte Constitucional ha establecido que este implica que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas de juego que le serán aplicadas. Así, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.

30. En el caso concreto, el GAD de Rioverde alega la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, por cuanto, a su criterio, existía otra vía judicial adecuada y expedita distinta a la acción de protección para tutelar los derechos del Fideicomiso Mercantil de Administración y Pagos CONECEL.

---

<sup>6</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

- 31.** Al respecto, conforme lo ha establecido esta Corte Constitucional en las sentencias No. 1754-13-EP/19 y 001-16-PJO-CC, los jueces que conocen garantías jurisdiccionales tienen la obligación de realizar un análisis acerca de la real existencia de la violación de derechos constitucionales y, únicamente, cuando no encuentren que existe una vulneración, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido<sup>7</sup>.
- 32.** En el presente caso, como ha quedado establecido en el acápite anterior, la sentencia impugnada analizó el derecho a la seguridad jurídica y su vulneración. Asimismo, la sentencia impugnada analizó el derecho a la defensa y estableció:

*“la principal garantía del debido proceso, como instrumento idóneo para tutelar y efectivizar el derecho a la defensa, consiste en darle la posibilidad al justiciable de acceder ante el tribunal de justicia para “ser escuchado”. Nuestra Constitución, en el literal c), del artículo 76, expone lo siguiente: Art. 76.- “... 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.” En el caso examine, la forma legalmente procedente de garantizar la comparecencia del coactivado mediante la citación con el auto de pago para el caso del FIDEICOMISO accionante. Cuestión que no se verificó (...) conforme se desprende de todos los autos de pago que dieron inicio a los procesos coactivos (...) juicios en donde tampoco se justificó haber ejercido el cobro al coactivo principal es decir a la empresa CONECEL, previo a ordenar el embargo a los dineros de una persona distinta como es el FIDEICOMISO accionante ya que éste ni si quiera es el legítimo contradictor de estos GADs. Ante lo expuesto la Sala colige que (...) al disponerse el embargo de dineros pertenecientes a una persona jurídica diferente al sujeto coactivado, se ha vulnerado el debido proceso y concretamente el derecho a la defensa de ese tercero ajeno a dichos procedimientos de coactiva”.*

- 33.** Por lo que esta Corte encuentra que la Sala de la Corte Provincial del Guayas realizó un análisis sobre la vulneración de derechos y concluyó que existía una vulneración a derechos constitucionales, razón por la cual confirmó la sentencia subida en grado. En consecuencia, no observa la vulneración a la seguridad jurídica alegada.

## 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 presente acción extraordinaria de protección.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

---

<sup>7</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-16-PJO-CC, Caso No. 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016, página 24. Asimismo, vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párrs. 31-34.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 13 de enero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**