

Quito, D.M. 05 de mayo de 2022

CASO No. 289-17-EP

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

SENTENCIA No. 289-17-EP/22

Tema: Esta sentencia rechaza por improcedente una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de un auto dictado dentro del proceso de ejecución de una acción de acceso a la información pública.

I. Antecedentes

1. El 17 de junio de 2016, Diana del Cisne Lituma Torres presentó una acción de acceso a la información pública en contra de Manuel de Jesús Rojas Andrade, alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Espíndola (“**GADM de Espíndola**”)¹. El proceso fue signado con el No. 11310-2016-00093.
2. El 23 de junio de 2016, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Espíndola negó la acción “*por concluirse que no se ha violentado ningún derecho constitucional*”.
3. Inconforme con la decisión, Diana del Cisne Lituma Torres interpuso recurso de apelación. El 22 de julio de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, declaró que el GADM de Espíndola vulneró el derecho al acceso a la información pública “*por no haber proporcionado a la accionante la información relacionada con la Resolución Nro. 0278-A-GADME-2014, dictada el 25 de noviembre de 2014*”, por lo que le ordenó que indemnice “*a la actora por los daños patrimoniales que sufrió al verse obligada a ejercer la presente Acción, daños que están representados por los gastos de honorarios de su abogado defensor y otros asociativos que logre demostrar, conforme el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*”. Finalmente, no dispuso que el GADM de Espíndola entregue la

¹ La actora alegó que, mediante oficios de 16 y 23 de mayo de 2016, solicitó al alcalde del GADM de Espíndola que disponga que se le confieran “*dos juegos de copias debidamente certificadas del expediente formado previo a dictarse la resolución Nro. CT- MRL-2010-000382-A, de 17 de septiembre de 2010, incluida la misma*”, y “*copias debidamente certificadas del expediente formado previo a dictarse la resolución oficio Nro. 0278-A-GADME-2014 de 25 de noviembre de 2014 y resolución Nro. CT-MRL-2010-000382-A*”. Argumentó que el 10 de junio de 2016, Vicente Alberto Carrión Pintado, jefe de talento humano del GADM de Espíndola, certificó: “*Que una vez revisados los archivos existentes en la Unidad de Gestión de Talento Humano se constata, que no se encuentra expediente alguno de la resolución oficio Nro. 0278-A- GADME-2014 y Resolución Nro. CT-MRL-2010-000382-A*”.

información requerida en la demanda, “*por haberlo hecho en la audiencia ante el Juez de Primera Instancia*”².

4. El 12 de octubre de 2016, Diana del Cisne Lituma Torres presentó una demanda contencioso administrativa en contra de Manuel de Jesús Rojas Andrade y Kléver Javier Peláez Castro, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del GADM de Espíndola, respectivamente, solicitando el pago de \$5.700,00 por concepto de la reparación económica ordenada en el proceso de acceso a la información pública³.
5. Mediante auto de 28 de diciembre de 2016, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja (“**Tribunal Contencioso Administrativo**”) aprobó el correspondiente informe pericial y dispuso al GADM de Espíndola el pago de \$5.700,00 en el término de cinco días.
6. El 25 de enero de 2017, Manuel de Jesús Rojas Andrade y Kléver Javier Peláez Castro, en sus calidades de alcalde y procurador síndico, respectivamente, del GADM de Espíndola (“**entidad accionante**”), presentaron una acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado por el Tribunal Contencioso Administrativo el 28 de diciembre de 2016.
7. El 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda, y por sorteo realizado el 28 de junio de 2017, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
8. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 18 de marzo de 2022, avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la autoridad judicial accionada.
9. El 23 de marzo de 2022, Tribunal Contencioso Administrativo remitió el informe correspondiente.
10. Mediante escrito de 21 de abril de 2022, Sonia María Jiménez Jiménez y Luis Fabián Maldonado Tapia, en calidades de actual alcaldesa y procurador síndico, respectivamente, del GADM de Espíndola, reiteraron la pretensión de la demanda.

II. Competencia

11. 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

² Contra la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial, el GADM de Espíndola no interpuso recurso horizontal alguno, ni presentó acción extraordinaria de protección.

³ Este proceso fue identificado con el No. 11804-2016-00249.

artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción⁴

12. La entidad accionante alega que el auto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), y el derecho “*contenido en el numeral 4 del artículo 168 de la Constitución*”.
13. Con respecto al artículo 168 numeral 4 de la Constitución⁵, señala que el régimen de costas procesales está recogido en el principio de gratuidad, establecido en el artículo 12 del Código Orgánico de la Función Judicial, y en “*la prohibición de condenar costas al Estado expresada en el artículo 284 del Código Orgánico General de Procesos*”.
14. Agrega que el GADM de Espíndola es una institución pública, por lo que al condenarle costas procesales, el auto impugnado causa también “*una flagrante violación a la garantía constitucional de la Seguridad Jurídica y un grave precedente de aplicación a futuro en contra de las demás entidades públicas*”.
15. Sostiene que había advertido al Tribunal Contencioso Administrativo que la factura de honorarios profesionales presentada por la actora del proceso originario “*fue emitida tiempo después de haberse litigado por la Acción de Acceso a la Información Pública; lo que demostró que este valor no ha sido pagado por la accionante de la causa, sino que es un acuerdo extra al que han llegado posteriormente*”.
16. Expresa que, en cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial, dispuso el pago de \$5.700,00 a favor de la actora del proceso de instancia.
17. Sobre la base de lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional que declare la vulneración de los derechos invocados, absuelva a la entidad accionante del pago de honorarios profesionales ordenados en el auto impugnado y disponga la devolución de los valores pagados.

3.2. Argumentos de la parte accionada

⁴ En esta sección, la Corte realiza una síntesis de los argumentos expuestos por la entidad accionante tanto en la demanda como en el escrito presentado el 21 de abril de 2022.

⁵ “Art. 168.- *La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: [...]*

4. El acceso a la administración de justicia será gratuito. La ley establecerá el régimen de costas procesales [...]”.

18. Mediante escrito de 23 de marzo de 2022, Fernando Mauricio Guerrero Ríos y Roy David Faller Tinoco, jueces del Tribunal Contencioso Administrativo, relatan los antecedentes que dieron origen al auto impugnado y señalan que el GADM de Espíndola ya efectuó el pago ordenado en este.
19. Manifiestan que, si bien el Estado no puede ser condenado en costas, el auto en análisis fue dictado dentro del proceso de ejecución de una sentencia constitucional que declaró la vulneración de un derecho y ordenó como reparación integral el pago de gastos de honorarios profesionales y otros asociativos que logre demostrar; *“no se trata de un procedimiento ante la justicia ordinaria entre particulares en la que se establezcan costas judiciales; como tampoco de una sentencia constitucional, que a diferencia de reparación económica, disponga el pago de costas procesales”*.
20. Expresan que, si bien el GADM de Espíndola considera exagerados a los honorarios pactados entre la actora del proceso originario y su defensa técnica, *“aquello mal puede ser materia de observación de este Tribunal al que, por un lado le corresponde ejecutar aquello resuelto por la justicia constitucional y por otro lado le está vedado entrar a refutar el acuerdo entre particulares como si en efecto se estuviese regulando honorarios”*.
21. Enfatizan que, como lo señaló el mandamiento de ejecución, al Tribunal Contencioso Administrativo le *“correspondía simplemente ejecutar aquello resuelto por la justicia constitucional como es la cancelación de aquellos gastos que la defensa técnica de la accionante involucran y son de exclusiva responsabilidad de las personas naturales que los pactaron”*.
22. En tal virtud, argumentan que *“la actividad jurisdiccional se ha limitado a emitir su criterio en los términos que han sido expuestos, a fin de ejecutar la sentencia de conformidad con la Constitución y la Ley”*, por lo que el auto impugnado *“ha respetado los principios, garantías y derechos establecidos en la Constitución”*.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Cuestión previa

23. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, solo pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección aquellos autos que tengan el carácter de definitivos; por lo que, este Organismo debe verificar que la decisión impugnada, efectivamente, corresponda a este tipo de decisiones, incluso al momento de emitir sentencia⁶. En tal razón, previo a examinar el fondo de las vulneraciones de derechos alegadas por la entidad accionante, se analizará si el auto impugnado es objeto de la presente acción.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 52.

24. Esta Corte ha establecido que un auto es 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 pretensiones⁷.
25. En este caso, la acción se presentó en contra del auto de 28 de diciembre de 2016 dictado por el Tribunal Contencioso Administrativo, mediante el cual determinó el monto de reparación económica ordenado en una sentencia de acción de acceso a la información pública, amparado en la sentencia No. 011-16-SIS-CC que, en su regla b.11, determinó que:

“[...] en el caso en que las partes procesales consideren que el auto resolutorio es vulneratorio de sus derechos constitucionales, pondrán dicho particular en conocimiento de la Corte Constitucional ya sea a través de una acción extraordinaria de protección cuando el auto definitivo o sentencia que ordenó la medida de reparación económica provenga de un proceso constitucional en el que no participó la Corte Constitucional”⁸.

26. No obstante, a través de la sentencia No. 1707-16-EP/21, este Organismo aclaró dicha regla y determinó que los autos que determinan el monto de reparación económica en garantías jurisdiccionales, *“solo pueden ser conocidos por la Corte a través de la acción extraordinaria de protección, de forma excepcional, cuando generen un gravamen irreparable”⁹*. Esto, debido a que el procedimiento ante la jurisdicción contencioso administrativa constituye, únicamente, un proceso de ejecución de la decisión constitucional que determinó la reparación y no es un proceso de conocimiento donde pueda volver a discutirse lo ordenado en la decisión que se ejecuta¹⁰. En tal virtud, esta Corte estableció que, al no resolver el fondo de la controversia con fuerza de cosa juzgada material, ni impedir la continuación del proceso ni el inicio de uno nuevo, los autos emitidos en la fase de ejecución de un proceso de garantías jurisdiccionales no son objeto de acción extraordinaria de protección¹¹.
27. Por lo tanto, para que el auto impugnado pueda ser objeto de la presente acción, corresponde establecer si, *prima facie*, puede generar un gravamen irreparable por

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 1534-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 12.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 011-16-SIS-CC de 22 de marzo de 2016, pág. 29.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 1707-16-EP/21 de 30 de junio de 2021, párr. 24.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 1707-16-EP/21 de 30 de junio de 2021, párr. 21; No. 40-15-IS/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 23; y, No. 004-13-SAN-CC de 13 de junio de 2013, pág. 25.

¹¹ Entre otras, véase Corte Constitucional, Sentencias Nos. 2-15-EP/21 de 8 de enero de 2021, párr. 34; 1265-14-EP/20 de 16 de junio de 2020, párrs. 27 y 28; 1619-14-EP/20 de 24 de junio de 2020; párr. 23-24; y, 823-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párrs. 15 y 16.

tener la potencialidad de afectar derechos constitucionales, sin que exista otro mecanismo procesal para reparar dicha vulneración¹².

28. En el presente caso, la entidad accionante sostiene que el auto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica y el artículo 168 numeral 4 de la Constitución, toda vez que, al ser el GADM de Espíndola una institución pública, el Tribunal Contencioso Administrativo no tenía la facultad de condenarlo al pago de costas procesales, específicamente de honorarios profesionales. Sin embargo, de los recaudos procesales se observa que el auto impugnado únicamente cuantificó los honorarios profesionales de la defensa técnica de la actora del proceso originario, en atención a la reparación económica ordenada por la Sala de la Corte Provincial, dentro de un proceso de acción de acceso a la información pública¹³. Así las cosas, esta Corte no encuentra que el auto impugnado tenga la potencialidad de generar una vulneración de derechos constitucionales, pues la determinación de la medida de reparación no se efectuó en el auto impugnado, sino en la sentencia del proceso de acceso a la información pública, misma que no está en discusión y que, en caso de que la entidad accionante hubiese considerado que vulneraba derechos, contaba con las vías jurisdiccionales para repararlos. En tal virtud, se determina que, *prima facie*, el auto en cuestión no puede generar un gravamen irreparable.
29. En consecuencia, al no tener el auto impugnado el carácter de definitivo, no es objeto de acción extraordinaria de protección y este Organismo se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

V. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección signada con el No. 289-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al tribunal de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹² Corte Constitucional. Sentencia No. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 64.

¹³ La Sala de la Corte Provincial, en sentencia de 22 de julio de 2016, aceptó la acción de acceso a la información pública y ordenó que el GADM de Espíndola indemnice “a la actora por los daños patrimoniales que sufrió al verse obligada a ejercer la presente Acción, **daños que están representados por los gastos de honorarios de su abogado defensor y otros asociativos que logre demostrar, conforme el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional**” (énfasis agregado).

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 jueves 05 de mayo de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL