

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

## CASO 1050-19-EP

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

#### SENTENCIA 1050-19-EP/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil al no constatar vulneración al debido proceso en la garantía de motivación en una sentencia de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas, dentro de un proceso de acción de protección.

#### 1. Antecedentes

1. El 01 de octubre de 2018, Holdemar Lascano Perugachi, por sus propios y personales derechos y por los que representa como gerente general y representante legal de la empresa SEFIEM CIA. LTDA. (“**actor**”), presentó una demanda de acción de protección en contra de Jaime Nebot Saadi, Alcalde del Municipio de Guayaquil, Camilo Alemán, Fiscalizador del Municipio de Guayaquil, Miguel Hernández, Procurador Síndico del Municipio de Guayaquil y Patricio Medina, Director de Recursos Humanos y Administrador del Contrato S-PSV-280-2013-AJ-JNS, todos por sus propios y personales derechos y por sus cargos como funcionarios de dicho Municipio (“**Municipio**” o “**entidad demandada**”).<sup>1</sup>
2. En su demanda, el actor establece que de junio a diciembre de 2016, de enero a diciembre de 2017 y de enero a julio de 2018, dentro del contrato S-PSV-040-2012-AJ-JNS y sus complementarios y suplementarios (contrato S-PSV-040-2012-C y contrato S-PSV-040-2012-C-02), así como del contrato S-PSV-280-2013-AJ-JNS y sus complementarios y suplementarios (contrato S-PSV-280-2013-C, contrato S-PSV-280-2013-C1 y contrato S-PSV-280-2013-C3), se impusieron una serie de sanciones por parte de la entidad demandada. Estas sanciones, de acuerdo con el actor, fueron “arbitrarias, ilegítimas e inidóneas”, en virtud de que se descontaba un monto por concepto de “multas” al presentar las facturas por los servicios provistos al Municipio, sin un proceso previo y sin notificar las mismas a SEFIEM CIA. LTDA, quien prestaba servicios de vigilancia y guardianía al Municipio.

<sup>1</sup> La causa se signó con el número 09292-2018-00294.

3. La acción fue conocida por la Unidad Judicial Penal con competencia en Delitos Flagrantes con sede en la parroquia Febres-Cordero del Cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”), misma que con fecha 12 de octubre de 2018, después de celebrada la respectiva audiencia, dictó sentencia declarando sin lugar la acción de protección por improcedente.<sup>2</sup> Ante esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación.
4. El 13 de febrero de 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Policial, Penal Militar y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) resolvió, mediante sentencia de mayoría, aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia subida en grado, aceptando la acción de protección.<sup>3</sup>
5. De esta decisión, el Municipio interpuso recurso de aclaración y ampliación, mientras que el actor interpuso recurso de ampliación. Mediante auto de fecha 01 de marzo de 2019, la Sala Provincial negó los recursos del Municipio, mas no emitió pronunciamiento del recurso del actor.
6. El 04 de abril de 2018, Jaime Nebot Saadi, Alcalde del Municipio de Guayaquil, Camilo Alemán, Fiscalizador del Municipio de Guayaquil, Miguel Hernández, Procurador Síndico del Municipio de Guayaquil y Patricio Medina, Director de Recursos Humanos y Administrador del Contrato S-PSV-280-2013-AJ-JNS, todos por sus propios y personales derechos y por sus cargos como funcionarios de dicho

---

<sup>2</sup> A decir de la Unidad Judicial, al verificarse que existió una vía ordinaria que ya se encontraba ejercida por parte del actor mediante el proceso contencioso-administrativo 09802-2018-00130, la acción de protección no constituyó la vía adecuada, puesto que se ha cuestionado la legalidad de las sanciones impuestas siendo un tema que no le corresponde a la justicia constitucional. Además, establece que, de los recaudos procesales, no se desprende que existan vulneraciones a derechos constitucionales. Cabe recalcar que dentro del proceso contencioso-administrativo antedicho se declaró sin lugar la demanda y el actor interpuso casación de esa decisión.

<sup>3</sup> La Sala Provincial realizó un análisis de las supuestas vulneraciones a derechos constitucionales esgrimidas por la acción de protección, además de determinar que la acción de protección fue la vía adecuada en virtud de que, en primer lugar, no existe acto administrativo impugnado ya que las multas fueron impuestas descontándose un monto del pago por parte del Municipio al presentar la factura por parte de SEFIEM CIA. LTDA. Así, ha determinado que se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de defensa y a la seguridad jurídica. La Sala Provincial adujo que, en virtud de los contratos S-PSV-280-2013-AJ-JNS y sus complementarios, S-PSV-280-2013-C, S-PSV-280-2013-C1 y S-PSV-280-2013-C3, en el periodo de junio a diciembre del 2016, de enero a diciembre del 2017 y de enero a julio del 2018, se ha verificado que no se notificaron las sanciones impuestas y fueron descontadas las mismas del pago realizado por parte del Municipio a SEFIEM CIA. LTDA, cuando está (sic) presentaba la factura correspondiente. En este sentido, la Sala Provincial concluyó que la falta de notificación y la falta de un proceso para aplicar las sanciones, vulneraron los derechos a la defensa y a la seguridad jurídica. Así, como medidas de reparación determinaron: [...] 1) Dejar sin efecto todas las sanciones impuestas a la empresa SEFIEM CIA LTDA., de junio a diciembre del 2016, de enero a diciembre del 2017 y de enero a julio del 2018.- 2) Se conmina a la M.I. Municipalidad de Guayaquil que no se vuelvan a aplicar sanciones a SEFIEM CIA. LTDA., mientras no se dé estricto cumplimiento al debido proceso, tal como ha quedado establecido en la ratio decidendi del presente fallo [...].

Municipio (“**entidad accionante**”), presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación.

7. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 14 de agosto de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso.
8. El 18 de julio de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional<sup>4</sup> admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección. Por lo que, en auto de 18 de diciembre de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó el correspondiente informe de descargo a la Sala Provincial.

## **2. 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 del Ecuador (“**CRE**”); en concordancia con los artículos 58 y 191 numeral 2 literal d) Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## **3. Alegaciones de las partes**

### **3.1. Pretensión y fundamentos de la acción**

10. La entidad accionante alega como vulnerados el derecho al debido proceso en su garantía de motivación (art. 76 numeral 7 literal l CRE), el derecho a la defensa (art. 76 numeral 7 CRE), el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE).
11. La entidad accionante, en relación con la supuesta vulneración a la garantía de la motivación, afirma que “no se explican las circunstancias por las que se acepta la supuesta vulneración de derechos cuando es clara la mera legalidad del reclamo”. De esta forma, afirma que “no existe argumentación técnica-jurídica”, sino una mera transcripción literal de conceptos y fallos de la Corte, sin que se analicen o asimilen argumentos, pues a decir de la entidad accionante, solo se hace mención de normas dispersas y transcripciones de conceptos. Así, concluye que la motivación es insuficiente.

---

<sup>4</sup> El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

12. Añade que la motivación de la acción de protección era insuficiente, en virtud de que no se ha explicado “cómo se ha vulnerado el núcleo esencial de los derechos” cuando el tema resuelto en instancias era de mera legalidad, donde ya existen otras acciones de protección negadas en otros casos, así como una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil (“**TDCA**”).<sup>5</sup> Por estas razones, el criterio de motivación no es suficiente en la sentencia de la Sala Provincial.
13. Respecto de una presunta afectación al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante afirma que no se aplicó la norma constitucional respectiva relativa a la garantía de motivación, y establece lo siguiente:

[...] Hemos visto que uno de los derechos de los administrados y de los justiciables en todo proceso es el que los actos del poder público, y por ende las sentencias, sean motivados. Este derecho, concebido literalmente como garantía básica, se encuentra establecido en forma expresa en la letra 1) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador. Este Derecho fue vulnerado por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a través de los Jueces integrantes de la misma en el fallo de mayoría, como ha quedado ampliamente explicado, pues nunca motivaron debidamente como les exige la norma constitucional, al considerar que la Municipalidad de Guayaquil, había contrariado las garantías del debido proceso, el derecho a la defensa y la seguridad jurídica.

14. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, señala que fue vulnerado porque su situación jurídica no fue protegida en relación a la falta de motivación ya evidenciada.
15. La entidad accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se declare sin lugar la acción de protección ratificando la sentencia de la Unidad Judicial.

### **3.2 Fundamentos de la Sala Provincial accionada**

16. Con fechas 26 y 27 de diciembre de 2023, los jueces Henry Robert Taylor Terán y Juan Paredes Fernández de la Sala Provincial presentaron respectivamente sus informes de descargo, al haber sido los jueces que dictaron el fallo de mayoría. Esta Corte constata que sus informes presentan contenido similar, en donde explican que la sentencia de mayoría emitida por la Sala Provincial cumple con los estándares

---

<sup>5</sup>La entidad accionante explica que se ha presentado una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil signada con la causa 09802-2018-00130 (de la consulta del sistema de procesos judiciales electrónicos del Ecuador E-SATJE 2020, se verifica que con fecha 22 de octubre de 2019 se realizó el sorteo correspondiente en la sala competente de la Corte Nacional de Justicia, sin existir resolución aun). A su vez, la entidad accionante también establece que se han presentado otras acciones de protección relacionadas con la materia disputada en la presente causa, signadas con los números 09284-2018-00949 y 09359-2018-02254, ambas negadas.

vigentes al momento de emisión de la misma que son la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad. Después, con base en la sentencia 1158-17-EP/21, establecen:

[...] En la especie, bajo este nuevo lente, la argumentación jurídica del fallo impugnado tiene una estructura completa, sin que tampoco se observen deficiencias motivacionales de ninguna naturaleza, sino que, en esencia, la impugnación constituye inconformidad con la decisión arribada mediante voto de mayoría, siendo que a lo largo del proceso, la M.I. Municipalidad de Guayaquil, no justificó que respecto de las multas impuestas a la parte actora (SEFIEM CIA. LTDA.), se haya respetado el debido proceso a través del expediente sancionador o cualquier mínima intervención que le haya permitido a dicha compañía haber sido escuchada, previo a la imposición de una sanción, bajo la excusa de que aquello “no estaba reglado” y que en todo caso los antecedentes “constaban en las bitácoras que llevaban los propios guardias de la empresa”, tal como consta textualmente del fallo impugnado [...].

17. De esta forma, consideran que la presente acción extraordinaria de protección no debe ser admitida y concluyen:

[...] Todo lo anteriormente mencionado ha sido suficientemente explicado en la decisión de la Sala, la misma que se ha motivada debidamente y además, en ella se han enunciado las normas jurídicas en que se funda, así como también, se ha explicado la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho constantes en el proceso, conforme lo dispone la Constitución de la República del Ecuador.

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

##### **4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos**

18. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>6</sup>
19. Respecto a los derechos a la garantía de motivación, a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y defensa, de acuerdo con los párrafos 11, 12, 13 y 14 *ut supra*, esta Corte constata que todos sus argumentos se centran y dirigen al hecho de que la Sala Provincial no habría motivado de forma suficiente su decisión al no explicar las circunstancias por las que se acepta la supuesta vulneración de derechos ni cómo se vulneró el núcleo esencial de los derechos del administrado, cuando se trataba de un tema de mera legalidad. En consecuencia, esta Corte estima que, para evitar la reiteración argumental y abordar el cargo, es pertinente resolverlo a través de la garantía de la motivación mediante el siguiente problema jurídico: **¿Vulnera la**

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 al 18.

**sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia, por no explicar cómo se vulneraron los derechos de la compañía actora?**

#### **4.2. Resolución del problema jurídico**

**4.2.1. ¿Vulnera la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia, por no explicar cómo se vulneraron los derechos de la compañía actora?**

20. La garantía de la motivación está reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE como parte del derecho a la defensa dentro del debido proceso, con el siguiente texto:

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.

21. En la sentencia 1158-17-EP/21,<sup>7</sup> esta Corte sistematizó su jurisprudencia respecto a esta garantía y señaló que, para estar motivada, toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que contenga una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. En este sentido, se ha reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación consiste en que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa, tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).<sup>8</sup>
22. Asimismo, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las y los jueces (1) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (2) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y (3) realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados.<sup>9</sup> El cumplimiento de estos

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

<sup>9</sup> CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28 y 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

elementos implica la motivación suficiente de una decisión emitida dentro de una garantía jurisdiccional.

23. Corresponde entonces analizar si la Sala Provincial fundamentó de modo suficiente los motivos que le llevaron a revocar la sentencia de primera instancia y aceptar la acción de protección, a fin de constatar si se efectuó un análisis fáctico y normativo de cómo se vulneraron los derechos del actor del proceso de origen.
24. Analizada la sentencia de mayoría de la Sala Provincial, se verifica que está conformada por cuatro secciones y la parte resolutive. En la primera y segunda sección la Sala Provincial establece su competencia, verifica la validez procesal y expone los antecedentes. En esta última hace un recuento de los hechos y de la audiencia de primera instancia. En la tercera sección se refiere a los fundamentos de la sentencia impugnada, donde explica el motivo nuclear en el cual la sentencia de primera instancia basó su decisión.
25. En la cuarta sección, titulada “Análisis del recurso y resolución”, la Sala Provincial explica la naturaleza de la acción de protección, especificando que al presentarse dicha garantía se debe proceder con “un análisis constitucional pormenorizado, que dé respuesta lógica y coherente acerca de la existencia o no” de vulneraciones a derechos constitucionales. Para esto, utiliza como fundamento los artículos 1 y 88 de la CRE, se refiere a las sentencias 157-12-SEP-CC y 102-13-SEP-CC, “enfaticando sobre el carácter tutelar de esta garantía y el papel protagónico de juez constitucional en la protección de derechos”. Con base en este análisis, la Sala Provincial procede, entonces, a verificar y argumentar si ha existido o no vulneración de derechos constitucionales que ameriten ser protegidos.
26. Para el efecto, la Sala Provincial analiza los motivos por los que la entidad accionada impuso las multas en los contratos ya referidos<sup>10</sup> y concluye que:

[...] En el marco de lo expuesto, la parte accionada no ha desvirtuado tales hechos o, en su defecto, tampoco ha justificado la imposición de tales multas con la presentación de un expediente sancionador donde se haya cumplido con el debido proceso, esto es, que se inicie con la notificación de la sanción respectiva que permita a la compañía hoy accionante ejercer su derecho a la defensa y que culmine con una resolución motivada que justifique la pertinencia de la sanción a imponer. Con todo lo mencionado, luego de la audiencia, con los alegatos y pruebas aportadas, se puede establecer con claridad, que la Compañía SEFIEM CIA LTDA., se encontró en un total estado de indefensión ante las sanciones impuestas por la M.I. Municipalidad de Guayaquil, esto es, fundamentalmente,

---

<sup>10</sup> Los contratos S-PSV-280-2013-AJ-JNS y sus complementarios (entre ellos el contrato S-PSV-280-2013-C, contrato SPSV-280-2013-C1 y el contrato S-PSV-280-2013-C3), así como los contratos S-PSV-040-2012-AJ-JNS y sus complementarios (entre ellos el contrato S-PSV-040-2012-C y el contrato S-PSV-040-2012-C-02).

no tuvo oportunidad de impugnar las supuestas infracciones cometidas en el término establecido en la ley y ser escuchado en forma oportuna por las autoridades correspondientes, violentándosele claramente varios derechos constitucionales protegidos y consagrados en la Constitución, que se encuentran positivados en los Arts. 75, 76, numeral 7, literales a), b), c) h) y 1), 82 de la Constitución, situación inaceptable en un Estado constitucional de derechos y justicia, por cuanto las sanciones que le fueron impuestas recién fueron de su conocimiento al momento que ya se habían ejecutado, sin que haya mediado la notificación respectiva y demás formalidades propias del debido proceso y el derecho a la defensa Cabe señalar que la defensa técnica de la Municipalidad en su comparecencia ante este Tribunal, dejó claro que NO existía proceso alguno para determinar la multa por cuanto "no estaba reglado" v que en todo caso los antecedentes "constaban en las bitácoras que llevaban los propios guardias de la empresa" [...] (se ha omitido el énfasis del original)

27. Posteriormente, realiza un análisis del derecho al debido proceso y del derecho a la defensa<sup>11</sup>, específicamente respecto del acto procesal de notificación como forma de expresión del derecho a la defensa dentro del proceso administrativo sancionador. Para ello, se ampara en jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y también en la sentencia 004-13-SEP-CC, y determina que sobre la falta de notificación:

[...] se ratifica que no cabe la alegación que "no existía procedimiento" para imponer las multas y que por ello se lo hacía directamente, puesto que ello conlleva al irrespeto a los principios básicos del debido proceso que son vinculantes en la esfera jurisdiccional y administrativa; tampoco ha lugar la alegación de la parte accionada (sic) que estamos ante "un caso de legalidad o que pueda ser reclamado ante la justicia ordinaria", cuando ni siquiera existe un acto administrativo, mucho menos un expediente sancionador, que demuestre la razón de la multa sino la anotación en una bitácora conforme lo expresó y confirmó el defensor de la Municipalidad en esta instancia, anotación de bitácora que, a más de insuficiente para demostrar el respeto al debido proceso, tampoco ha sido acreditada de autos [...]

28. En consecuencia, de lo transcrito hasta aquí, se evidencia que después de (1) enunciar las normas y principios jurídicos en los que se funda la decisión, (2) la Sala explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y (3) realizó un análisis de la existencia de vulneración de los derechos constitucionales alegados. En consecuencia, sin que a esta Corte le corresponda pronunciarse sobre la corrección o no de la decisión, se constata que la Corte Provincial sí efectuó un análisis suficiente para sustentar la existencia de vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica del actor ante la falta de notificación en la imposición de sanciones a la compañía SEFIEM CIA. LTDA.

---

<sup>11</sup> De la revisión de la acción de protección, los derechos considerados como vulnerados por parte del actor al haberse impuesto las sanciones por parte de la entidad accionante, son el derecho al debido proceso, la garantía de motivación, el derecho a la defensa, el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica.

29. Además, es preciso aclarar que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la naturaleza administrativa del acto no determina la procedencia o no de una acción de protección<sup>12</sup> y la determinación de si el conflicto corresponde a un asunto de mera legalidad es posible solo una vez que se ha descartado la existencia de una vulneración de derechos constitucionales.<sup>13</sup> Por lo que, dado que los jueces determinaron que encontraron una violación de derechos, no correspondía pronunciarse sobre la posible existencia de otras vías para la tutela de tales derechos.
30. Así las cosas, esta Corte descarta una vulneración de la garantía de la motivación en perjuicio de la entidad accionante y le recuerda que el desacuerdo con la decisión no es materia de esta garantía constitucional, puesto que la Corte Constitucional no constituye una instancia adicional y no puede pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la decisión.

## **5. 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 1050-19-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>12</sup> CCE, sentencia 307-10-EP/19, 09 de julio de 2019, 9, párr. 21, sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 32 y sentencia 2487-18-EP/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 55.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 86.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 1050-19-EP/24**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet y Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 31 de enero de 2024, aprobó la sentencia 1050-19-EP/24 en la que se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por Jaime Nebot Saadi, alcalde del Municipio de Guayaquil, Camilo Alemán, fiscalizador del Municipio de Guayaquil, Miguel Hernández, procurador síndico del Municipio de Guayaquil y Patricio Medina, director de recursos humanos y administrador del contrato número S-PSV-280-2013-AJ-JNS, todos por sus propios y personales derechos y por sus cargos como funcionarios de dicho Municipio (“**entidad accionante o Municipio**”) en contra de la sentencia de apelación expedida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Policial, Penal Militar y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) el 13 de febrero de 2019 en el marco del proceso 09292-2018-00294.
2. En la sentencia referida, el Pleno de la Corte resolvió desestimar la acción extraordinaria de protección *in examine* puesto que no encontró una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación. Si bien estamos de acuerdo con desestimar la acción presentada por la entidad accionante, consideramos que se debía realizar un análisis previo a resolver el problema jurídico conforme a lo establecido en la sentencia 2901-19-EP/23. Por lo anterior, con fundamento en el artículo 38 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), formulamos respetuosamente el presente **voto concurrente**.
3. La garantía de la motivación no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica,<sup>1</sup> pues tan solo impone a los jueces la obligación de expresar de manera suficiente las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.
4. Si bien el criterio rector de un análisis de motivación consiste en que esta sea suficiente, a saber, que posea una estructura mínimamente completa, integrada por dos requisitos: (i) una fundamentación normativa suficiente que contenga “las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de

<sup>1</sup> CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 44.

su aplicación a los hechos del caso”<sup>2</sup> y (ii) una fundamentación fáctica en la que se enuncie “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”<sup>3</sup>. En las garantías jurisdiccionales, existe un requisito adicional<sup>4</sup> relacionado con (iii) el análisis que deben realizar los jueces sobre “la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”.<sup>5</sup>

5. No obstante, este Organismo ha advertido que la referida obligación no necesariamente es aplicable en determinados supuestos como cuando “es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria”<sup>6</sup>.
6. Por lo tanto, la obligación de analizar la real vulneración de derechos constitucionales no es absoluta, sino que está sujeta a ciertas excepciones que han sido abordadas principalmente por la jurisprudencia constitucional.
7. En la sentencia 2901-19-EP/23, la Corte advirtió una excepción a esta regla, la cual debe ser aplicada cuando los accionantes activan la vía ordinaria y también la vía constitucional, ya sea de forma paralela o secuencial, con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones. En estos supuestos, “no se deberá revisar si la judicatura accionada hizo un análisis de la vulneración de derechos”.<sup>7</sup>
8. Es necesario anotar que para que se configure esta excepción, se requiere que se trate de los mismos hechos, argumentos y pretensiones judicializados en la vía ordinaria y en la justicia constitucional.<sup>8</sup> Por ende, la Corte indicó que los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben efectuar un examen racional y razonable en el que identifiquen si, en el fondo, ya se impugnó previamente en la vía ordinaria el mismo acto, con las mismas alegaciones, cargos y pretensiones con independencia de la forma en la que estos se encuentran expresados o redactados. Para tal efecto, los operadores judiciales cuentan con varias herramientas como los argumentos de la parte accionada, quien puede identificar y poner en conocimiento del juez la existencia de otro proceso en la justicia ordinaria sobre los mismos hechos, cargos y pretensiones, consultar el sistema informático de trámite judicial, entre otros.<sup>9</sup>

<sup>2</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

<sup>4</sup> *Ibid.*, párr. 102.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pp. 23s.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 52. Ver, sentencia 2301-19-EP/23, 12 de octubre de 2023.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 49

<sup>9</sup> CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 50

9. Del sistema informático de trámite judicial, observamos que en el caso *in examine*, se propuso una demanda contenciosa administrativa por controversias en materia de contratación pública y, de manera posterior a la activación de justicia ordinaria, se planteó una garantía jurisdiccional aparentemente con los mismos cargos y pretensiones. Por este motivo, corresponde previo a iniciar el análisis de la garantía de la motivación, se debe observar si el accionante del proceso de origen acudió a la justicia ordinaria con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones que, posteriormente, esgrimió en la justicia constitucional; pues, de ser así, no se deberá revisar si la judicatura accionada hizo un análisis de la vulneración de derechos -tercer elemento-.
10. Siguiendo este orden de ideas, se constata que el señor Holdemar Lascano Perugachi, por sus propios y personales derechos y por los que representa como gerente general y representante legal de la empresa SEFIEM CIA. LTDA. (“**empresa accionante**”) interpuso una demanda contenciosa administrativa por controversias en materia de contratación pública en contra del Municipio de Guayaquil mediante la cual impugnó:

[...] las injustas, infundamentadas e ilegítimas multas impuestas por la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil en los contratos: a) contrato modificatorio N° 1 al contrato N° S-PSV-280-2013-AJ-JNS (erróneamente indicado como modificatorio N° 1 al contrato N° S-PVS-280-2012-AJ-JNS, por el fiscalizador Camilo Alemán en el oficio N° FSC-2016-005, de fecha 19 de abril de 2016). b) contrato modificatorio N°2 al contrato N° S-PSV-280-2013-AJ-JNS, y c) Contrato Modificatorio N° 2 al contrato N° S PSV-280-2013-AJ-JNS, en los cuales la empresa Seguridad Física y Empresarial Sefiem Cia Ltda. Brinda los servicios complementarios de seguridad. [y las establecidas] en el contrato N° S-PSV-040-2012.AJ.JNS, el cual tiene adendas, modificatorios y complementarios: a) contrato modificatorio N° 9 al contrato N° S-PSV-040-2012-C-02-AJ-JNS.

11. La causa se signó con el número 09802-2018-00130 (“**proceso contencioso administrativo**”). Al respecto esta Corte evidencia lo siguiente:<sup>10</sup>
- i. En su demanda la empresa accionante sostuvo que celebró el contrato número S-PSV-040-2012-AJ-JNS el cual tiene adendas, modificatorias y complementarias, así como el contrato número es S-PSV-280-2013-AJ-JNS el cual también tiene adendas, modificatorias y complementarias con el Municipio de Guayaquil los cuales tenían por objeto la prestación de servicios complementarios de seguridad. A partir de esto, señaló que se generaron a su favor una serie de multas generadas por concepto de penalización, las cuales

<sup>10</sup> Expediente electrónico judicial de la causa 09802-2018-00130.

considera que son “injustas, ilegítimas y arbitrarias” puesto que “vulnera los derechos de Sefiem Cia. Ltda. [p]or cuándo (sic) existe mora en el cumplimiento de las obligaciones contractuales de pago dentro del tiempo por parte de la Municipalidad de Guayaquil”.

- ii. Con base a lo señalado *ut supra* los principales argumentos de la demanda contencioso administrativa se fundamentaron en que el Municipio de Guayaquil impuso varias multas a la empresa accionante, las cuales, a su criterio, eran improcedentes porque fueron impuestas en periodos en los que el Municipio de Guayaquil se encontraba en mora respecto a las obligaciones con la empresa accionante.
- iii. Bajo la misma línea sostuvo que estas multas provocaron una “liquidez real de la empresa e impidi[eron] que pues (sic) renovar sus equipos y demás requerimientos”.
- iv. Asimismo, señaló que el procurador síndico municipal de contratación pública “falla en analizar los hechos por los cuales la planilla (sic) fueron presentadas al tiempo que fueron presentadas, ya que Sefiem no podía presentar planillas de pago para que el Municipio proceda al pago, puesto que no existía un contrato complementario o modificatorio de plazo debidamente firmado, así que el municipio no aceptaba las planillas de pago hasta que existiera el debido contrato”. Esto en virtud de que señaló que emitió un criterio jurídico mediante el cual expuso que el Municipio de Guayaquil “no se encuentra en mora porque a partir del ingreso de las planillas de pago de Sefiem, el municipio pago las mismas dentro de los términos permitidos en el contrato y además menciona que no se debe imponer múltiples multas por incumplimiento de disposiciones contractuales cuando estas son incurridas por un mismo guardia, sino que solo se debe imponer una sola [...]”.
- v. Por último, sostuvo que se realizó una consulta a la Procuraduría General del Estado respecto a la procedibilidad de multas durante el período en que las entidades contratantes se encuentren en mora en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Respecto a esto, señaló que mediante oficios número 2401 y 13841 la PGE, expuso que “no le sería procedente al Municipio de Guayaquil la imposición de ninguna multa, ya [que] la Mora (sic) purga la mora y por lo tanto no es procedente aplicación a multas de Sefiem.”

12. El Tribunal Contencioso Administrativo declaró sin lugar la demanda y la empresa accionante interpuso recurso de casación.<sup>11</sup>
13. Ahora bien, el 1 de octubre de 2018 la empresa accionante presentó una acción de protección en contra de Jaime Nebot Saadi, alcalde del Municipio de Guayaquil, Camilo Alemán, fiscalizador del Municipio de Guayaquil, Miguel Hernández, procurador síndico del Municipio de Guayaquil y Patricio Medina, director de recursos humanos y administrador del contrato número S-PSV-280-2013-AJ-JNS, todos por sus propios y personales derechos y por sus cargos como funcionarios de dicho Municipio (“**Municipio**”), la causa se signó con el número 09292-2018-00294 (“**proceso de acción de protección**”). En su acción alegó lo siguiente:

- i. La vulneración del derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la defensa, toda vez que consideró que dentro de los contratos celebrados entre la empresa accionante y el Municipio<sup>12</sup> se le impusieron una serie de sanciones de las cuales “el Municipio de Guayaquil [jamás]le notific[ó] con el inicio de un expediente, previo a la aplicación de la sanción en cada uno de los meses antes referidos<sup>13</sup> y además en ningún de estos actos aplicó una sanción emitiendo una resolución debidamente motivada....”
- ii. En consecuencia, sostuvo que “mientras se ejecutaba el contrato en junio a diciembre de 2016, hasta el 31 de julio de 2018, el Municipio impuso diferentes multas por diversos conceptos, multas que nunca fueron notificadas”, pues expuso que:

[...]el Municipio comunicaban las sanciones impuestas haciéndole conocer la sanción si haberle notificado la misma con el inicio de un proceso correspondiente a fin de que se hiciera valer (sic), se sancionaba sin darle la oportunidad de su derecho a la defensa, [...] se imponía multas sin comunicar la sanción, carecía una garantía constitucional [...] el Municipio nunca notificó una Resolución por autoridad competente, [...] consta dentro del expediente donde mi patrocinado solicita notificaciones, hay un sin número (sic) de situaciones en el que solicitaba al Municipio acerca de las no notificaciones [...].

<sup>11</sup> El proceso fue sorteado a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y dentro del mismo solo consta un acta de sorteo.

<sup>12</sup> Los contratos a los cuales hace referencia son los celebrados “de junio a diciembre del 2016, de enero a diciembre del 2017 y de enero a julio del 2018, el contrato No. S-PSV-040-2012-AJ-JNS y sus complementarios (entre ellos el contrato No. S-PSV-040-2012-C y el contrato No. S-PSV-040-2012-C-02)”.

<sup>13</sup> La empresa accionante hace referencia a los meses de “junio a diciembre del 2016, de enero a diciembre del 2017 y de enero a julio del 2018, el contrato No. S-PSV-040-2012-AJ-JNS y sus complementarios (entre ellos el contrato No. S-PSV-040-2012-C y el contrato No. S-PSV-040-2012-C-02)”.

14. Con base a lo anterior, se constata que los cargos señalados tanto en el proceso contencioso administrativo, como en el de acción de protección, se hace referencia a los contratos celebrados entre la empresa accionante y el Municipio. No obstante, a partir de la revisión del sistema informático de trámite judicial se determina que los cargos y pretensiones son diferentes. Por un lado, en el proceso contencioso administrativo se reclama la nulidad e ilegalidad de las multas impuestas dentro de los contratos S-PSV-040-2012-AJ-JNS y S-PSV-280-2013-AJ-JNS respecto al periodo comprendido entre **enero a abril de 2018**. Además, su impugnación se fundamenta en que el Municipio se encontraba en mora con la empresa accionante, por lo que no podía imponer sanciones, por el principio de la “mora purga a la mora”.
15. En cambio, en el proceso de acción de protección se constata que, si bien los cargos hacen referencia de igual manera a las multas impuestas a partir de los contratos mencionados en el párrafo *ut supra*, estos se refieren a las multas de los **años 2016 a 2018**. Además, sus argumentos se fundamentan en que sus derechos fueron vulnerados porque jamás se le notificó a la empresa accionante con el inicio de un expediente previo a la imposición de dichas multas. De igual forma, sostuvo que ninguna de las sanciones emitidas contaba con una debida motivación.
16. Por lo tanto, a partir de lo mencionado se verifica que a pesar de que en ambos procesos se impugnan aspectos similares, los argumentos y pretensiones son diferentes y por ende, no procede la aplicación de la excepción a la regla mencionada en el párrafo 6 y 7 del presente voto. Por ende, sí procedía la revisión sobre si la judicatura accionada realizó un análisis de la vulneración de derechos.
17. En conclusión, consideramos que, en la sentencia de mayoría, previo a realizar el análisis para contestar el problema jurídico, se debió efectuar un examen racional y razonable en el que se identifiquen si ya se impugnó previamente en la vía ordinaria el mismo acto, con las mismas alegaciones, cargos y pretensiones, como se lo hizo en el presente voto concurrente.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Voto concurrente**  
**Jueces:** Enrique Herrería Bonnet y  
Teresa Nuques Martínez

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1050-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 10:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 1050-19-EP/24**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría 1050-19-EP/24 por las consideraciones que se expresan a continuación:
2. El voto de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por el Municipio de Guayaquil (“**entidad accionante**”), en contra de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Policial, Penal Militar y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que expidió la sentencia de 13 de febrero de 2019, porque supuestamente contaba con una motivación suficiente y, en consecuencia, no se habría vulnerado el debido proceso en la garantía de la motivación.
3. Me aparto del voto de mayoría, ya que solo centró su análisis en el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por el criterio de suficiencia, y no consideró como **argumento relevante** que la misma compañía accionante del proceso de origen, SEFIEM CIA. LTDA., anteriormente activó la jurisdicción contencioso administrativa y ya había propuesto varias acciones protección de manera sucesiva. Estas diversas acciones, que sí fueron alertadas por la entidad accionante, se resumen en la siguiente tabla:

**Tabla 1**

	<b>Acción contenciosa administrativa (09802-2018-00130) presentada el 26 de febrero de 2018</b>	<b>Acciones de protección (09359-2018-02254) presentada 9 de agosto de 2018.</b>	<b>Acción de protección (09292-2018-00294) presentada el 1 de octubre de 2018</b>
<b>Acto impugnado</b>	Contratos S-PSV-280- 2012-AJ-JNS, S-PSV-280-2013-AJ-JNS, S-PSV-040-2012-AJ-JNS.	Contrato S-PSV-280-2013-AJ-JNS.	Contratos S-PSV-040-2012-AJ-JNS y S-PSV-280-2013-AJ-JNS.
<b>Argumentos</b>	Falta de notificación de las multas. Injustas, infundamentadas e ilegítimas multas porque la Municipalidad de	Vulneración de derechos constitucionales porque la Municipalidad de Guayaquil se encontraba en mora	Falta de notificación de las multas impuestas por la Municipalidad de Guayaquil.

	Guayaquil se encuentra en mora con las obligaciones de pago.	con las obligaciones de pago.	
<b>Pretensión</b>	Nulidad de las <b>multas impuestas</b> a los contratos modificatorios S-PSV-280-2012-AJ-JNS, S-PSV-280-2013-AJ-JNS, S-PSV-040-2012-AJ-JNS. Ordenar el pago de \$ 155.503,85 USD más los intereses legales a favor de la compañía accionante.	Declarar la vulneración a los derechos constitucionales del trabajo, propiedad, proyecto de vida, debido proceso en la garantía de la motivación, seguridad jurídica, legítima defensa, principio de legalidad. Dejar sin efecto todas las <b>sanciones impuestas y que no se vuelvan aplicar sanciones.</b>	Declarar la vulneración de sus derechos. Dejar sin efecto las <b>sanciones impuestas.</b>

4. Como se evidencia, la compañía accionante, en **febrero de 2018**, ya había presentado una acción **contenciosa administrativa** en contra del Municipio de Guayaquil, en la que impugnó multas impuestas a los contratos modificatorios. La sentencia de 6 de agosto de 2019 dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón de Guayaquil fue desfavorable a sus intereses, en consecuencia, la compañía accionante interpuso recurso de casación que está **pendiente de resolverse** a la fecha actual. A pesar de que la misma compañía accionante consideró que la vía contencioso administrativa era la adecuada y eficaz, propuso posteriormente dos acciones de protección sucesivas, en agosto y octubre del 2018, con fundamento en los mismos hechos, alegaciones y pretensiones. Por lo tanto, no procedía la acción de protección de origen de esta causa 1050-19-EP y se debía aceptar la acción extraordinaria de protección por la vulneración a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
5. En este contexto, la Corte Constitucional ha sido clara al establecer que “la activación de la justicia ordinaria y de la justicia constitucional con fundamento en los mismos hechos, alegaciones y pretensiones puede traer como consecuencia la emisión de decisiones contradictorias”<sup>1</sup>. Situación que ha ocurrido en el presente caso; ya que, en la sentencia de 6 de agosto de 2019 dictada en la vía contenciosa administrativa, se declaró sin lugar la demanda; mientras que, en la acción de protección se dispuso dejar sin efectos multas impuestas a la compañía accionante. Hecho que no fue considerado por el voto de mayoría.

<sup>1</sup> CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 44.

6. Además, la **primera acción de protección** (agosto de 2018) fue negada en dos instancias, en las que se reafirmó que el tema de multas tenía como vía adecuada y eficaz a la justicia ordinaria, por lo que, esta decisión no podía ser revisada por una **segunda acción de protección** (octubre de 2018), ya que gozaba de efectos de cosa juzgada material puesto que era una decisión ejecutoriada. En consecuencia, se debió aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por el Municipio de Guayaquil, por vulnerar la prohibición de doble juzgamiento (art. 76.7.i CRE).
7. Por el actuar de la compañía accionante en el uso abusivo de las garantías jurisdiccionales, considero que se debió declarar también el **abuso del derecho** en los términos del artículo 23 de la LOGJCC, y ordenar que el Consejo de la Judicatura inicie el proceso disciplinario contra los abogados patrocinadores de SEFIEM CIA. LTDA., en las causas de origen.
8. Por lo expuesto, el voto de mayoría debió analizar el **argumento relevante** del Municipio de Guayaquil respecto a que la compañía accionante ya había activado la jurisdicción contencioso administrativa y ya existían decisiones en la justicia constitucional. En consecuencia, correspondía aceptar la acción extraordinaria de protección 1050-19-EP y declarar el abuso de derecho de la compañía accionante.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 1050-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 17:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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