

Quito, D. M., 27 de mayo de 2020

CASO No. 979-14-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 desestima la acción extraordinaria de protección por no evidenciar la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía a la motivación y a la seguridad jurídica dentro de una acción de protección. En el proceso de origen se impugnaba un acuerdo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en el que se canceló la pensión de montepío de la señora Juana Olga Piedad Sánchez Rodríguez y se le imputó cobros indebidos del período de octubre de 1995 hasta abril de 2003.

I Antecedentes Procesales

1. El 20 de febrero de 2014, la señora Juana Olga Piedad Sánchez Rodríguez presentó una acción de protección en contra del General de Brigada Edwin Freire, en su calidad de Director General del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“ISSFA”), mediante la cual alegó que el acuerdo N°. 0080049 vulneraba sus derechos, por cuanto a través de este acto se resolvió cancelar la pensión de montepío que recibía la demandante y se le imputó cobros indebidos¹ por el período de octubre de 1995 hasta abril de 2003². El caso fue signado con el N°. 17302-2014-0171.
2. En sentencia de 11 de marzo de 2014, la jueza Segunda de lo Civil de Pichincha resolvió negar la acción de protección. Respecto de esta sentencia, la señora Juana Olga Piedad Sánchez Rodríguez interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de mayoría del 2 de mayo de 2014, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha (“Sala”) resolvió i) revocar la sentencia subida en grado; ii) declarar con lugar la acción de protección por la violación de derechos constitucionales; y, iii) dejar sin efecto el acuerdo N°. 0080049, con todos sus efectos hasta la presente fecha.
4. El 15 de mayo de 2014, el ISSFA (“entidad accionante o ISSFA”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 2 mayo de 2014 (“sentencia impugnada”).
5. En auto del 31 de julio de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la causa y resolvió admitir a trámite la demanda.

¹ El monto por cobros indebidos ascendía al valor de USD 678.29.

² Se alegaron como vulnerados los derechos a la igualdad, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en distintas garantías, contemplados en los artículos 11 numeral 2, 75 y 76 numerales 1, 2, 3 y 7 letras a), b), c), d), g), h), k), l) y, m) de la Constitución de la República del Ecuador.

6. Una vez posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional, se sorteó la causa el 9 de julio de 2019, y le correspondió su sustanciación al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien, mediante auto del 16 de enero de 2020 avocó conocimiento de la misma y dispuso que los jueces de la Sala, en el término de 5 días, presenten su informe de descargo.
7. El 29 de enero de 2020, la jueza Dilza Muñoz Moreno, integrante de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha que dictó la sentencia impugnada, presentó su informe de descargo.

II Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III Alegaciones de las Partes

Entidad Accionante

9. La entidad accionante afirma que se han vulnerado los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía a la motivación y a la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 76.7.1) y 82 de la CRE. Asimismo alegan como vulnerados los artículos 173 y 226 de la CRE.
10. El ISSFA considera que la sentencia impugnada carece de motivación debido a que la Sala i) se limitó a analizar supuestas inconsistencias en el proceso coactivo y en la emisión del acuerdo impugnado, así como en la legalidad de dicho acuerdo; ii) no realizó un análisis exhaustivo de los documentos agregados al proceso; y, iii) “*se limit[ó] a realizar un listado de los preceptos legales ‘aplicables’ a su decisión, pero en su ‘análisis’ no explic[ó] la pertinencia de la aplicación de tales preceptos legales a los antecedentes de hecho*”.
11. Por otro lado, la entidad accionante alega que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica y los artículos 173 y 226 de la CRE, toda vez que la Sala se pronunció sobre:

temas de mera legalidad, que debieron ser puestos en consideración de la autoridad judicial competente, particularmente ante el Tribunal Contencioso Administrativo o siguiendo un juicio de excepciones a la coactiva, mas (sic) no haciendo mal uso de la justicia constitucional.

12. En virtud de lo expuesto, el ISSFA solicita que la Corte Constitucional ordene la reparación integral respectiva y “*declare la improcedencia de la sentencia*” impugnada.

Autoridades Judiciales

13. El 29 de enero de 2020, la jueza Dilza Muñoz Moreno, integrante de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha que dictó la sentencia impugnada, presentó su informe de descargo, en el que realizó un recuento de lo resuelto en la sentencia y concluyó solicitando que “*se revise íntegramente la sentencia indicada*”. Cabe señalar que este informe fue presentado fuera del término concedido en el auto del 16 de enero de 2020,

y que hasta la presente fecha no se ha remitido a este Organismo el informe de descargo del resto de los miembros de la Sala.

IV Análisis

14. Con los antecedentes expuestos, es necesario indicar que las disposiciones contenidas en los artículos 173³ y 226⁴ de la CRE, alegados como violados, si bien contienen disposiciones constitucionales, no reconocen ni han sido relacionadas con derechos a favor de la entidad accionante. En consecuencia, estas alegaciones no son susceptibles de ser tuteladas mediante una acción extraordinaria de protección, de acuerdo al artículo 58 de la LOGJCC⁵. Por ende, no le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre estos principios, por cuanto, escapan del objeto de la acción extraordinaria de protección.
15. De tal forma, el presente análisis se realizará respecto al derecho al debido proceso en la garantía a la motivación y el derecho a la seguridad jurídica. Para tal efecto, este Organismo se plantea los siguientes problemas jurídicos:

A. ¿En la sentencia impugnada, la Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación de la entidad accionante?

16. El artículo 76 numeral 7 letra l) de la CRE establece que:

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

17. Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha manifestado que:

*la motivación se enmarca dentro de las garantías del debido proceso, misma que se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad (...)*⁶.

³ Constitución de la República del Ecuador, art. 173.- “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

⁴ Constitución de la República del Ecuador, art. 226.- “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

⁵ Constitución de la República del Ecuador, art. 58.- “La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1728-12-EP/19 del 2 de octubre de 2019.

18. A criterio del ISSFA, la sentencia impugnada carece de motivación debido a que la Sala i) se limitó a analizar supuestas inconsistencias en el proceso coactivo y en la emisión del acuerdo impugnado, así como en la legalidad de dicho acuerdo; ii) no realizó un análisis exhaustivo de los documentos agregados al proceso; y, iii) no explicó la pertinencia de la aplicación de los preceptos legales a los antecedentes de hecho.
19. Al respecto, se verifica que la Sala efectivamente analizó lo expuesto en el primer cargo⁷, y que estos elementos⁸ fueron parte del análisis que llevó a considerar que el ISSFA, al emitir el acuerdo N°. 0080049, vulneró derechos constitucionales, toda vez que no aplicó la CRE⁹ ni la normativa legal relacionada con la pérdida del derecho a la pensión de montepío¹⁰ (Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y Reglamento a la Ley del ISSFA) al expedir el prenombrado acuerdo¹¹.
20. Asimismo, cabe señalar que, *“al analizar la motivación de una sentencia, no es labor de la Corte Constitucional entrar a valorar el acierto o desacierto de las razones jurídicas expuestas en la misma”*¹², sino que debe verificar la existencia de violaciones a derechos constitucionales.
21. Sobre el segundo cargo, es necesario precisar que no es competencia de la Corte Constitucional comprobar si el análisis de los documentos agregados al proceso fue exhaustivo o no, ya que al analizar la motivación de una decisión, este Organismo debe limitarse a verificar si la misma ha sido suficiente para sostener la decisión.
22. En relación al tercer cargo, se constata que la Sala cumplió con exponer las normas relacionadas con el caso, como son la CRE, la LOGJCC, la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Reglamento a la Ley del ISSFA, y explicó su pertinencia con los antecedentes de hecho, como se expuso en el párrafo 19 *supra*.
23. Por lo tanto, se concluye que no ha existido vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación por parte de la Sala que dictó la sentencia impugnada.

B. ¿En la sentencia impugnada, la Sala vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante?

⁷ A fojas 8 vuelta del expediente de la Corte Provincial de Pichincha.

⁸ La Sala valoró las pruebas aportadas por las partes y concluyó que: *“En el presente caso se observan inconsistencias, como el hecho de que el informe social que sirvió de fundamento para la decisión de cancelar el derecho a la pensión de montepío de la viuda tiene como fecha de emisión, cuatro años después del año que consta como fecha del Acuerdo. En consecuencia, no se tendría un parámetro de la fecha en que la ciudadana viuda conoció de esta decisión como para poder actuar en defensa de sus derechos”*.

⁹ La Sala sustentó su decisión en que: *“El derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a procrear incluye la posibilidad de que una mujer, sea viuda, o soltera, pueda decidir tener hijos y mantener y seguir con su proyecto de vida en esas condiciones, por lo que la pensión que reciba como viuda (que en este caso ha sido de seis dólares mensuales) no interfiere ni cambia su forma de vida anterior, y el objetivo seguirá siendo el inicial (...)”*.

¹⁰ La Sala indicó que el artículo 32 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas establece las causales por la que se pierde el montepío, y que *“Ninguno de estos supuestos previstos en la Ley se adecuó a la situación de la viuda, conforme al contenido del Informe Social antes indicado, que determina que no ha contraído matrimonio ni ha formado unión de hecho”*, y enfatizó que el Reglamento a la Ley del ISSFA, en su artículo 37 señala que se pierde el goce de la pensión de montepío en los casos establecidos en la Ley.

¹¹ A fojas 9 y vuelta del expediente de la Corte Provincial de Pichincha.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 392-13-EP/19, párr. 31.

24. El derecho a la seguridad jurídica, de acuerdo al artículo 82 de la CRE, se fundamenta en el respeto a la CRE y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
25. A criterio del ISSFA, se transgredió el derecho a la seguridad jurídica ya que la Sala resolvió sobre asuntos de mera legalidad, que debieron ser conocidos en la justicia ordinaria.
26. Al respecto, se verifica que la sentencia impugnada no resolvió asuntos de mera legalidad concernientes a la justicia ordinaria, sino, como se expuso en el párrafo 19 *supra*, la sentencia analizó cuestiones de índole constitucional, como la vulneración de derechos constitucionales por no aplicar la CRE y normas relacionadas con la pérdida de la pensión de montepío. A su vez, los jueces aplicaron normas que consideraron pertinentes, las cuales son previas, claras y públicas, como son la CRE, la LOGJCC, la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y el Reglamento a la Ley del ISSFA. Asimismo, se constata que estas normas fueron aplicadas por las autoridades competentes, es decir los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha.
27. Adicionalmente esta Corte constata que lo alegado por la entidad accionante refleja su mera inconformidad con lo resuelto en la sentencia impugnada. En este punto, cabe precisar que la mera inconformidad con una decisión no debe ser confundida con una posible vulneración de derechos, puesto que no basta alegar un daño o el incumplimiento de normas constitucionales, ya que, es necesario que se exponga y se verifique una conexión entre la presunta transgresión y la acción u omisión de las autoridades judiciales que dictaron la decisión que se impugna, para que, de esta forma, se pueda declarar la violación de derechos¹³.
28. Por lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que no ha existido vulneración al derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

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 al juzgado de origen
3. Notifíquese, publíquese, archívese y cúmplase.

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 Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1649-13-EP/20, párr. 32.

Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 27 de mayo de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL