

## VOTO SALVADO

Juez constitucional ponente: Agustín Grijalva Jiménez

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** - Quito D. M.- 27 de noviembre de 2020. **VISTOS:** Presento voto salvado dentro de la causa No. **1101-20-EP, acción extraordinaria de protección**, al tenor de las siguientes consideraciones:

### I. Antecedentes procesales

1. La Corporación Financiera Nacional CFN inició un procedimiento coactivo Nro. 2019-0172-02 en contra de la compañía JIK S.A, mediante la cual requiere que la compañía JIK S.A., pague o cancele voluntariamente la totalidad de las obligaciones contraídas con la CFN BP, en virtud de la resolución Nro. CFN-B.P.-SCAG-2019-0261-R de 20 de septiembre de 2019<sup>1</sup>.
2. El 08 de enero de 2020, Danilo Antonio Dapelo Benites, en su calidad de gerente general de la compañía JIK S.A., presentó una **demanda de acción de protección** en contra de la Corporación Financiera Nacional CFN. La pretensión de la demanda consistió en dejar sin efecto la resolución No. DIR-102-2019<sup>2</sup>, por la cual se negó la solicitud de dación de pago presentada por la compañía JIK S.A. La causa fue signada con el número 09281-2020-00082.
3. El 27 de enero de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas (en adelante el “**Juez de Garantías Penales**”) dictó sentencia declarando con lugar la demanda y ordenando lo siguiente *“se declaran vulnerados el derecho al debido proceso, en la garantía constitucional del derecho a la motivación de las resoluciones del poder público, (...) el derecho a la seguridad jurídica de la compañía JIK S.A.”*<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La Compañía JIK S.A, adquirió un préstamo con la CFN por el valor de por la cantidad USD 6'233.171, a 7 años plazo y 1 año y medio de gracia, para el pago. El destino del crédito fue para financiar activos fijos, destinados a la construcción de una Planta de Agua para uso industrial, así como para el financiamiento de sus equipos y maquinarias necesarias para el funcionamiento de dicha planta en el km 22 de la vía a Daule.

<sup>2</sup> Danilo Dapelo Antonio Benites fundamentó en su demanda de AP que *“(...) la Comisión Ejecutiva de la CFN aprobó el crédito a favor de JIK S.A. por la cantidad USD 6'233.171, a 7 años plazo y 1 año y medio de gracia, para el pago. El destino del crédito fue para financiar activos fijos, destinados a la construcción de una Planta de Agua para uso industrial, así como para el financiamiento de sus equipos y maquinarias necesarias para el funcionamiento de dicha planta en el km 22 de la vía a Daule. (...) La deuda total de JIK S.A. asciende a USD 5'224.745,89. Que el avalúo comercial de los bienes propuestos en dación pago es de USD 6'960.092,19, lo que representa una cobertura de los bienes en dación en pago del 133.21% de la deuda.*

<sup>3</sup> El juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas ordenó *“1) Que la CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL BANCA PÚBLICA acepte la dación en pago propuesta por JIK S.A., en un plazo perentorio de tres días desde la notificación escrita de esta sentencia. 2) Que la CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL BANCA PÚBLICA, luego de haber cumplido el numeral 1, suscriba la respectiva escritura pública de dación en pago entre la accionante y la accionada, la cual deberá elevarse a escritura pública, dentro del plazo perentorio de cinco días. 3) Se deja sin efecto jurídico la resolución Nro. CFN-B.P.-SCAG-2019-0261-R, de fecha 20 de diciembre de 2019, suscrita por el Ing. Juan Francisco González Vaca, Subgerente de Cartera y Garantías de la CFN BP, que declara de plazo vencido la deuda, emite la orden de cobro respectiva y encarga la ejecución de aquella resolución a la Gerencia de Coactiva. 4.- Se deja sin efecto jurídico el memorando Nro. CFN-B.P.-GECO-2019-1204-M, de fecha 26 de diciembre de 2019, suscrito por la Abg. Elisa María Martínez Veloz, en su calidad de Gerente de Coactiva de la CFN BP, que contiene el requerimiento de pago voluntario dentro del proceso coactivo Nro. 2019-0172-02. 5.- Se deja sin efecto jurídico el proceso coactivo No. 2019-0172-02. 6.- Se dispone, como garantía de no repetición, que la accionada se abstenga de emitir unas nuevas liquidaciones, autos de pago, o iniciar nuevos procesos coactivos, por los hechos que son materia de esta acción de protección.*

4. El 29 de enero de 2020, la CFN interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de 27 de enero de 2020, emitida por el Juez de Garantías Penales. La causa fue remitida a la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
5. El 14 de mayo de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas dictó sentencia negando el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.
6. Finalmente, el 11 de junio de 2020, CFN (en adelante “**la entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia de 14 de mayo de 2020, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

## II. Requisito de Objeto

7. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 58, establece que: “*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*”.
8. La demanda de acción extraordinaria de protección impugna la sentencia de segunda instancia de 14 de mayo de 2020 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, notifica el 29 de mayo de 2020.
9. En consecuencia, por tratarse de un proceso que proviene de garantías jurisdiccionales se cumple con los requisitos determinados en los artículos 94 de la Constitución de la República y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “LOGJCC”.

## III. Oportunidad

10. La acción extraordinaria de protección (AEP) fue propuesta por la entidad accionante el **11 de junio de 2020** impugnando la sentencia de 14 de mayo de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.
11. De lo expuesto *ut supra*, se establece que la AEP fue presentada dentro del término establecido en el artículo 60 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional “CRSPCCC”.

## IV. Requisitos Formales

12. De la lectura de la demanda, se verifica que la acción extraordinaria de protección de fecha 11 de junio de 2020, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 59 y 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), para considerarla completa.

## V. Pretensiones y fundamentos

13. En lo principal, la entidad accionante expresa que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica. De allí, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración del derecho enunciado y se

deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas. Los principales argumentos de la demanda son los siguientes:

a) Respecto al derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación, la entidad accionante manifiesta que *“en el caso concreto la sentencia carece del requisito de lógica por las siguientes consideraciones: La sentencia de la Sala establece que el accionante JIK S.A. ha cumplido con los requisitos se ha probado que la accionante cumplió con los requisitos (sic) exigidos por el Reglamento emitido por la CFN BP, que regula los procesos de dación en pago, habiéndose emitido todos los informes necesarios, por lo que habiendo cumplido con la norma, el accionante debía recibir la respuesta pertinente, esto es, la aceptación de la dación en pago, sin embargo no analiza todo el contexto expresado tanto en audiencia celebrada en primer nivel, ni del escrito de apelación, ni lo alegado ante los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, realizando una mutilada interpretación del Reglamento que contiene el Procedimiento para la Recepción de Bienes en Dación en Pago, por parte de los deudores de la Corporación Financiera Nacional B.P., de fecha 20 de marzo de 2019 R.O. Nro. 450 y de las normas emitidas por la Junta de Política Monetaria y Financiera sobre el particular. Ya que la dación en pago es un mecanismo EXTRAORDINARIO de solución de obligaciones en razón del no pago de una obligación primaria previamente pactada (esto es préstamo de dinero y una contraprestación de pagar el préstamo con el interés correspondiente)”*.

b) Además, expresa *“(…) como se puede evidenciar de la propia norma la CFN B.P. le permite la facultad o no de aceptar una forma distinta de pago al pago en dinero que se había pactado previamente, y si bien el deudor JIK S.A., cumple con los requisitos del reglamento estos requisitos mínimos a cumplir son para acceder al análisis de una posible solución EXTRAORDINARIA, mas no requisitos de cumplimiento que ipso facto concedan al deudor la solución de pago extraordinaria de dación en pago. Se reitera que el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3 del reglamento no implica de ninguna manera la aceptación de la dación en pago, tanto es así que en su artículo 6 establece la presentación de la solicitud no constituye ninguna aceptación por parte de la entidad, mientras esta no emita su pronunciamiento expreso, sobre si acepta o no la dación en pago”*.

c) Adicionalmente, sostiene que *“en el presente caso los Jueces de la Sala con aberrante falta de motivación interpretan mutiladamente el reglamento, y establecen que cumplir con los requisitos de solicitud conlleva una aceptación favorable al deudor accionante, lo que contrapone con el criterio de la Corte Constitucional (sic), ya que en el presente caso si se tratare de vulneración de derechos este debe ser en razón de una contestación tardía u omitida, lo cual no se dio, ya que una vez realizado el procedimiento pertinente se le notificó con la decisión de la entidad de negar la dación en pago, en este contexto mal podría decirse que se ha vulnerado derechos, bajo este escenario desde ninguna perspectiva debe juzgarse que la decisión o respuesta administrativa respecto de otros derechos invocados, en relación al pedido deba necesariamente ser favorable a quien ha formulado la petición”*.

d) Aparte, manifiesta *“sobre el particular, es preciso indicar que no existen razones taxativas en el reglamento de dación en pago para negar o no una dación en pago, en este escenario nos encontramos bajo una potestad discrecional de la administración (no es arbitraria), y no bajo una potestad reglada. Al efecto, la potestad discrecional permite al órgano administrativo un espacio Al encontrarnos ante una potestad discrecional, la aceptación o no de la dación en pago recae enteramente sobre la decisión de la CFN B.P., esta al ser una*

*entidad estatal no se esquiva de la motivación sobre la decisión facultativa que tiene, es decir al no aceptarse una dación en pago la entidad lo hizo motivadamente, y precisamente esto es lo que distingue una decisión discrecional de una arbitraria, la discrecional tiene su fundamento en la motivación.”.*

e) Luego, en referencia al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante manifiesta que *“bajo estos parámetros, la falta de motivación al no considerar las alegaciones de la CFN B.P., y la falta de un análisis integral de la norma en la parte de la sentencia mencionada de la acción (reglamento de dación en pago de CFN B.P.) afectó directamente a la seguridad jurídica, al comprometer la certeza que la entidad tiene sobre su potestad facultativa y motivada, aceptando una dación en pago en la que se declara un derecho al accionante, lo que tajantemente es prohibido por la normativa constitucional, en particular el numeral 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.*

f) Además, expresa que *“De la simple lectura se puede apreciar que el asunto al que se refiere el accionante se encuentra previsto dentro del reglamento para la recepción de bienes en dación de pago emitido por la institución a la que represento. La esfera en la que se desarrolla la Litis es una esfera de legalidad, ya que si existen violaciones dentro del procedimiento que se efectúa ¿por qué elegir la vía constitucional, cuando se encuentra abierta la vía jurisdiccional? Esta inquietud surge por cuanto el accionante no ha presentado argumento alguno que respalde que el presente caso deba de ser considerado dentro de la vía constitucional”.*

g) Finalmente, sostiene que *“(…) la negación de aceptar la dación en pago habiendo cumplido con los requisitos que exige la norma vulnera el derecho a la seguridad jurídica. ¿Qué norma infraconstitucional se ha violado para que el accionante señale que existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica? Y si existe dicha violación ¿Por qué recurrir a la vía constitucional, siendo dicho reglamento infraconstitucional? La realidad es que el accionante en el evento de considerar lesionados sus derechos por no haberse aceptado su dación en pago, debió de recurrir ante los jueces de lo contencioso administrativo, sin embargo, no ha agotado las vías respectivas, y quiere hábilmente usar la vía constitucional para exigirle a la institución que represento acepte dicha dación, situación que como he expresado se debe de tratar en la vía jurisdiccional”.*

## **VI. Examen de admisibilidad**

**14.** La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 62 establece los requisitos de procedencia para la acción extraordinaria de protección (AEP). El cumplimiento de estos requisitos se examina en los párrafos *infra*.

**15.** Respecto a los argumentos contenidos en el párrafo 13, letras a), b), c) y d), este Tribunal observa en primer lugar que la entidad accionante sostiene que el órgano jurisdiccional vulneró el derecho al debido proceso porque dictó una sentencia que no guarda lógica entre las premisas y la conclusión. Así, la entidad accionante fundamenta que el proceso de dación en pago es extraordinario y que a pesar de que el deudor cumpla con los presupuestos establecidos en el Reglamento que contiene el Procedimiento para la recepción de bienes de dación en pago por los deudores de la Corporación Financiera Nacional B.P, es decisión exclusiva de la CFN aceptar o no la dación de pago, porque la entidad tiene potestad discrecional en este procedimiento.

16. Luego, en referencia a los argumentos contenidos en el párrafo 13, letras e), f) y g) la entidad accionante manifiesta que se ha desnaturalizado la acción de protección porque se declaró un derecho para el accionante del proceso originario.

17. Esta Corte Constitucional en la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, emitió un criterio de cómo elaborar un cargo completo para las demandas de acción extraordinaria de protección. Se dijo que para que exista un argumento claro este debe contener tres elementos que son: **i)** una tesis o conclusión, en la que se afirme cual es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **ii)** una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción y omisión judicial de la autoridad judicial, cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamento. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **iii)** una justificación que demuestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

18. Esta Sala observa que los párrafos *ut supra* no cumplen con los parámetros mínimos fijados por dicha sentencia, en tanto no esgrimen una justificación jurídica que demuestre una posible vulneración de derechos fundamentales. Así, el argumento de la entidad accionante construye su fundamento manifestado que existe una incorrecta aplicación del reglamento que contiene el Procedimiento para la recepción de bienes de dación en pago, por parte de los deudores de la Corporación Financiera Nacional B.P y que el juez al aplicar incorrectamente dicho reglamento desnaturalizó completamente la acción de protección y por lo tanto se violó el derecho a la seguridad jurídica.

19. De allí que a partir de la lectura de la demanda no se observa que la entidad accionante presente una justificación jurídica completa porque sus fundamentos se agotan en la consideración de una incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales en el caso de origen.

20. En definitiva, del análisis *ut supra*, los argumentos no cumplen con el requisito contenido en el artículo 62 numeral 1 de la LOGJCC, esto es que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso.

21. Por último, los argumentos *ut supra* tampoco cumplen con lo establecido en el artículo 62 numerales 2 y 8 de la LOGJCC, esto es, que el recurrente justifique argumentadamente, la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión; y, que el admitir un recurso extraordinario de protección, se permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional.

## VII. Decisión

22. De los antecedentes y consideraciones que preceden, esta Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección presentada dentro del caso N.º 1101-20-EP.

23. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución es definitiva e inapelable.

24. En consecuencia, se dispone a notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Agustín Grijalva Jiménez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**  
**(VOTO SALVADO)**

**RAZÓN.** – Siento por tal que el voto salvado que antecede fue suscrito por el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez en la sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 27 de noviembre de 2020.- Lo certifico.

Aida García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**