Jueza Ponente: Carmen Corral Ponce

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.- Quito D.M., 4 de septiembre de 2020.-

VISTOS: El Primer Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 19 de agosto de 2020, **avoca** conocimiento de la causa N° 844-20-EP, **Acción Extraordinaria de Protección.**

I Antecedentes Procesales

1. El 09 de enero del 2020, el abogado Felipe Durini Andrade en calidad de Procurador Judicial de María Lorena Espinosa Brinkmann y de Mitchell Lloid Kelley, (en adelante “los actores”), presentaron una acción de protección en contra del economista Pablo Javier Patiño Rodríguez, Gerente General y Representante Legal de la Corporación Financiera Nacional y la doctora María Elisa Martínez, Jueza de Coactivas de la Corporación Financiera Nacional (CFN), y la Procuraduría General del Estado (en adelante “los demandados”). Con la finalidad de que se deje sin efecto el auto de vinculación de fecha 25 de abril del 2014, realizada por el Juzgado de Coactivas de la CFN dentro del proceso coactivo No. 18-2008¹, únicamente respecto a María

¹ El 15 de septiembre de 2008, el Juez de Coactivas de la CFN, Dr. Ricardo Ron Vélez, habría iniciado un proceso coactivo en contra de la compañía M&M FARMS S.A. (antes denominada MARSPLANET S.A.) por el cobro de una deuda que dicha compañía habría mantenido con la CFN por \$671.710,60.

El 25 de abril de 2014, el Juez de Coactivas de la CFN Dr. Jorge Chang Icaza, vinculó a dicho proceso e hizo extensivo el auto de pago de 15 de septiembre del 2008 a los señores María Lorena Espinosa Brinkmann y Mitchell Lloid Kelley, en calidad de accionistas de dicha compañía al cobro forzoso del crédito antes mencionado por un valor de \$671.710,60 fundamentándose en el la normativa vigente a la época, Art. 957 (Codificación del Código de Procedimiento Civil).- *Toda deuda a las instituciones indicadas en esta Sección, es solidaria entre los herederos de la persona deudora, pudiendo el empleado intentar la acción por todo el crédito contra uno o más de dichos herederos, quedando a salvo el derecho del o de los coactivados para reintegrarse de las cuotas pagadas por los demás, en la misma vía coactiva y con igual solidaridad;* y el Art. 1 (Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales).- *Las instituciones del Estado que por ley tienen jurisdicción coactiva, con el objeto de hacer efectivo el cobro de sus acreencias, podrán ejercer subsidiariamente su acción no sólo en contra del obligado principal, sino en contra de todos los obligados por Ley, incluyendo a sus herederos mayores de edad que no hubieren aceptado la herencia con beneficio de inventario. En el caso de personas jurídicas usadas para defraudar (abuso de la personalidad jurídica), se podrá llegar hasta el último nivel de propiedad, que recaerá siempre sobre personas naturales, quienes responderán con todo su patrimonio, sean o no residentes o domiciliados en el Ecuador. Las medidas precautelares podrán disponerse en contra de los sujetos mencionados en el inciso anterior y sus bienes. Así mismo, podrán, motivadamente, ordenarse respecto de bienes que estando a nombre de terceros existan indicios que son de público conocimiento de propiedad de los referidos sujetos, lo cual deberá constar en el proceso y siempre y cuando el obligado principal no cumpla con su obligación. Igual atribución tendrán las autoridades de trabajo o los jueces del trabajo para ejecutar las sentencias dictadas dentro de los conflictos colectivos o individuales de trabajo, en su orden.* Igualmente, con sujeción a lo previsto en los artículos 29 de la Ley Orgánica de la

Lorena Espinosa Brinkmann y Mitchell Lloyd Kelly, así como todas las medidas cautelares y de ejecución que se hayan dictado dentro proceso en su contra.

2. En sentencia emitida y notificada el 04 de febrero de 2020, la Jueza de la Unidad Judicial Especializada de Violencia Contra la Mujer y la Familia No. 1 del cantón Quito, negó la acción de protección debido a que “[...] *la presente acción es improcedente por concurrir las circunstancias previstas en el Art. 42 numerales 1, 3 y 4 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y no cumple con el requisito previsto en el numeral 1 del art. 40 ibídem*”². Los actores interpusieron recurso de apelación de sentencia en la audiencia.
3. En sentencia emitida y notificada el 08 de mayo del 2020, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha, desechó el recurso de apelación y confirmó la sentencia venida en grado en los siguientes términos: “[...] *en relación a la consulta realizada al Procurador General del Estado, respecto a la aplicación del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, ha de tenerse en cuenta, como bien refiere la sentencia, que también existe una norma legal, como es la Disposición Quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal, en la que señala ‘que los procesos coactivos en los que se hubieren realizado acciones de cobro amparadas en el referido artículo 1, deberán finalizar, en aplicación de la misma disposición.’* Igualmente afirman: “*El análisis anterior nos ilustra sobre la materia tratada, ya que no solo debe circunscribirse al ámbito de lo contencioso tributario sino también para el contencioso administrativo;*” “[...] “*En el caso sub júdice, resulta evidente que se está tramitando un procedimiento coactivo, cuya potestad es exclusiva de los órganos del Estado a los que la ley les otorga dicha jurisdicción, que se regulan en sus leyes orgánicas y en el Código Tributario, ejercida a través de sus empleados recaudadores, por lo que mal se puede alegar incompetencia del Juez de Coactivas de la CFN.*” Finalmente los jueces provinciales afirman que se encuentran frente a un caso de mera legalidad.
4. El 13 de mayo del 2020, los actores interpusieron recurso de aclaración de la sentencia antes mencionada, el cual fue negado por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal

Corporación Financiera Nacional, artículos 421, 422, 424, y 428 del Procedimiento Civil y Art. 21 del Reglamento para el Ejercicio de la Acción Coactiva de la Corporación Financiera Nacional el Juez de Coactivas de la CFN ejecutó la obligación por la vía especial coactiva.

El 03 de junio del 2019, el Juez de Coactivas de la CFN remató y adjudicó un bien inmueble de la Compañía M&M FARMS, denominado hacienda “La Esperanza” a favor del señor Francisco Eduardo Galvis Torres por un valor de USD 520.000,00.

² Dentro de la sentencia se alega: “[...] *el señor procurador general del estado fue consultado por la Corporación Financiera Nacional el 5 de octubre del 2018, él nos contesta el doctor Iñigo Salvador Crespo Procurador General Del Estado mediante oficio 02514 [...] concluyendo por lo expuesto en atención a los términos de su consulta se concluye que de acuerdo con la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica de Fomento Productivo los procedimientos coactivos en los que se hubiere realizado acción de cobro por parte de las respectivas instituciones públicas al Amparo del artículo 1 de la Ley Orgánica de defensa Derechos laborales deben continuar sustanciando en contra de los obligados principales o de los obligados subsidiarios en caso de incumplimiento de los primeros en aplicación de dicha disposición hasta que se consiga la recuperación total de las acreencias.*”

Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha en auto de 01 de junio del 2020.

5. Finalmente, el 29 de junio de 2020, el abogado Felipe Durini Andrade en calidad de Procurador Judicial de María Lorena Espinosa Brinkmann y de Mitchell Lloid Kelley (en adelante “el accionante”) presentó Acción Extraordinaria de Protección, en contra de las sentencias de fechas: 04 de febrero del 2020 y 8 de mayo del 2020.

II Oportunidad

6. La acción extraordinaria de protección se presentó el **29 de junio de 2020** por parte del abogado Felipe Durini Andrade en calidad de Procurador Judicial de María Lorena Espinosa Brinkmann y de Mitchell Lloid Kelley, en contra de la sentencia emitida por la Jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, **emitida y notificada el 04 de febrero del 2020**, y la sentencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha **emitida y notificada el 8 de mayo del 2020**. Tomando en cuenta la Resolución No. 004-CCE-PLE-2020 de 16 de marzo de 2020, por la que se suspendieron a partir del día 17 de marzo de 2020 los plazos y términos previstos en la LOGJCC y la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional, y la Resolución del Consejo de la Judicatura No. 046-2020 en la que se resolvió restablecer el despacho interno de causas, y la Resolución No. 007-CCE-PLE-2020 del 11 de junio del 2020 pero en vigencia desde el 15 de junio del 2020, esta Sala verifica que la presente acción ha sido presentada dentro del término exigido por el artículo 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III Requisitos

7. De la lectura de la demanda, se verifica que la misma cumple con los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

IV Pretensión y fundamentos

8. El accionante pretende que se admita la acción extraordinaria de protección y que se declare la vulneración a sus derechos constitucionales contenidos en los siguientes artículos de la Constitución: 75 respecto a la tutela judicial efectiva, 76 numeral 7 literal l) sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y 82 referente a la seguridad jurídica.
9. Referente a la tutela judicial efectiva, el accionante cita el considerando quinto de la sentencia de primer nivel y el numeral 5.3.1 de la sentencia de segundo nivel, no obstante alega: “[...] tanto la Jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia-1, como la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, **no se pronunciaron sobre todas las alegaciones de derechos formulados por el accionante bajo el argumento de que se trataban de asuntos de mera legalidad, principalmente sobre la vulneración al derecho al debido**

proceso.” (énfasis del texto original); concluyendo que “[...] si bien los accionantes pudieron acceder formalmente al sistema de justicia, no obtuvieron de él una respuesta fundada a sus pretensiones, lo cual es una de las aristas más importantes del derecho a la tutela judicial efectiva [...]”.

10. El accionante alude sobre el debido proceso en la garantía de la motivación, lo analiza en tres preguntas, alegando inexistencia de justificación de *porqué la vía ordinaria era la vía adecuada para la tutela de los derechos constitucionales*, fundamentándose en el considerando quinto de la sentencia de primer nivel y el apartado 5.3.1 de la sentencia de segunda instancia: *“Como se observa los distintos jueces sustanciaron la acción de protección subyacente, en lo relativo a los derechos acusados por los accionantes, resolvieron negar los mismos bajo el argumento de que se trataban de temas que debían ventilarse en la justicia ordinaria, sin realizar un análisis de fondo y riguroso de las pretensiones.*”
11. Igualmente el accionante cuestiona la inexistencia de justificación de *porqué la alegación sobre vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente no puede ser analizada vía constitucional* citando el apartado 5.3.2³ de la sentencia de segunda instancia: *“Como se observa la Corte Provincial de Pichincha advierte prácticamente que el debido proceso no es objeto de análisis en la vía constitucional, sin señalar en base a qué disposición normativa o criterio jurisprudencial llega a dicha conclusión, dejando en indefensión a los accionantes.”* (énfasis del texto original)
12. Sobre una supuesta vulneración a la seguridad jurídica el accionante se refiere en dos puntos: i) vulneración al principio de irretroactividad de la Ley: *“[...] se verifica en el considerando quinto de la sentencia de primera instancia, [...] señalan que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica – en la garantía a la irretroactividad de la norma- debido a que, si bien el proceso coactivo de la CFN inició en 2008, el acto cuestionado fue emitido en 2014 cuando el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales ya estaba vigente. [...] para los órganos jurisdiccionales accionados no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica por el hecho de que el acto administrativo fue dictado cuando ya estaba vigente la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, pese a que cuando inició el proceso coactivo dicha norma no existía. Con ello claramente los referidos juzgadores vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes, pues la irretroactividad de la Ley -desde el punto de vista procesal- precautela que se apliquen las normas vigentes al momento que inició un determinado proceso.”* (énfasis del texto original)
13. Y respecto a una vulneración al ii) principio de legalidad en derecho público alega: *“En el caso de objeto de análisis, tanto la Juez de la Unidad Judicial [...] así como la Sala de lo Penal de la*

³ En el caso sub júdice, resulta evidente que se está tramitando un procedimiento coactivo, cuya potestad es exclusiva de los órganos del Estado a los que la ley les otorga dicha jurisdicción, que se regulan en sus leyes orgánicas y en el Código Tributario, ejercida a través de sus empleados recaudadores, por lo que mal se puede alegar incompetencia del Juez de Coactivas de la CFN. Poner énfasis en que debe observarse el trámite propio de cada procedimiento, para pretender deslegitimar las actuaciones del funcionario competente, no tiene sustento legal alguno, aquello se ventila en las propias órbitas jurisdiccionales ordinarias, no tomando la vía constitucional como subsidiaria de ella, menos para impugnar lo que en vía administrativa (coactiva) se haya dispuesto o se esté tramitando [...]”

Corte Provincial de Pichincha, vulneraron este principio constitucional al señalar que por 'analogía' la CFN podía ordenar prohibición de salida del país como medida cautelar, debido a que el artículo 164 del Código Tributario le habilita hacerlo al SRI en proceso coactivos, pese a que no exista una norma que le faculte expresamente a la CFN a dictar tales medidas. [...] es claro que se le vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes en cuanto se refiere al principio de legalidad en derecho público, pues los órganos jurisdiccionales referidos desconocieron que las competencias y facultades de un órgano administrativo únicamente son aquellas previstas en la Ley y la Constitución; y que no es factible realizar interpretaciones 'analógicas' para dotar de atribuciones a los órganos del poder público, que el legislador o el constituyente no les han dado." (énfasis del texto original)

14. Finalmente, solicita: "Se deje sin efecto la sentencia dictada el 8 de mayo de 2020 por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha [... Se deje sin efecto la sentencia dictada el 4 de febrero de 2020 por la Jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia [...]."

V

Admisibilidad

15. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 62 establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección, es decir, este tipo de acción constitucional no representa una nueva instancia dentro de un proceso ordinario, sino que justamente verifica que, en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, se hayan vulnerado derechos constitucionales o el debido proceso.
16. Para que esta Corte pueda admitir a trámite una acción extraordinaria de protección la demanda debe necesariamente contener **(1)** 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.
17. El primer requisito sobre el argumento claro en la demanda presentada, se cumple conforme lo manifestado en los párrafos 9 a 11, al verificarse argumentos relacionados con la actividad jurisdiccional de la administración de justicia que se relacionan con una acción u omisión imputable al juez *a quo*.
18. El segundo requisito consiste en **(2)** que el recurrente justifique argumentadamente la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión. De la lectura de la demanda se desprende que la relevancia constitucional del problema jurídico está dada por la presunta vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, esto debido a que las pretensiones demandadas por el actor no fueron atendidas dentro de la sentencia de última instancia, siendo esta, la sentencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha. El accionante afirma sobre la relevancia constitucional del presente caso, como una oportunidad para aclarar por parte de esta Corte cómo el derecho al debido proceso en la garantía de motivación podría evitar que se deniegue justicia bajo la consigna que se trata de un argumento de "mera legalidad".

19. El tercer, cuarto y quinto requisito consisten en **(3)** que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia; **(4)** que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley; **(5)** que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez. De la lectura de la acción y su pretensión se desprende que su fundamento no consiste en su mera disconformidad con la sentencia, en cuestiones de legalidad o en asuntos relacionados con la apreciación de la prueba. Su pretensión tiene como fundamento la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y al derecho a la seguridad jurídica.
20. El sexto requisito consiste en **(6)** que la acción se haya presentado dentro del término establecido en el artículo 60 de esta ley. Como se mencionó en el **acápito II** respecto del requisito de oportunidad, la acción ha sido presentada dentro del término previsto en el artículo 60 de la LOGJCC.
21. El séptimo requisito consiste en **(7)** que la acción no se plantee contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral durante procesos electorales. Este requisito no resulta aplicable al presente caso.
22. Finalmente, el octavo requisito consiste en **(8)** que el admitir un recurso extraordinario de protección permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos y aclarar por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional. Se verifica que la Corte al admitir el presente caso podrá establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia como por ejemplo aclarar cuál es el núcleo esencial del derecho constitucional a la motivación en materia de garantías jurisdiccionales constitucionales y, respecto al derecho a la seguridad jurídica en cuanto al principio de irretroactividad de la ley con especial énfasis en los procesos coactivos y sobre el alcance del derecho a la libre movilidad en relación con la posibilidad de que funcionarios administrativos puedan dictar medidas cautelares en procesos coactivos no tributarios.

VI. Decisión

23. De los antecedentes y consideraciones que preceden, esta Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección presentada dentro del caso N°. **844-20-EP**, sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre materialidad de la pretensión.
24. Con el objeto de garantizar el debido proceso en la presente acción, en aplicación de los principios de dirección del proceso, formalidad condicionada y los de celeridad y concentración, recogidos en el artículo 4, numerales 1, 6, 7 y 11, literales a y b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, dispone que la Jueza de la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer y la

Familia No. 1 del cantón Quito, que dictó la sentencia el 04 de febrero del 2020, así como a los jueces que conforman la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha, que dictaron la sentencia de 08 de mayo de 2020, presenten un informe de descargo ante la Corte Constitucional en el término de diez días, contados a partir de la notificación con el presente auto.

25. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7⁴ de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen la herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> a fin de presentar los informes de descargo y la documentación que crean conveniente para la resolución de la causa en cuestión. Igualmente se receptorá escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 13h00 horas.
26. En consecuencia, se dispone notificar este auto; y, disponer el trámite para su sustanciación.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 4 de septiembre 2020.- **LO CERTIFICO.**-

Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

⁴ **Artículo 7.-** *El Sistema Automatizado de la Corte Constitucional será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos. A partir del lunes 22 de junio de 2020 no se recibirán escritos o demandas a través de los correos electrónicos institucionales que fueron habilitados durante el aislamiento social.*