

Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 11 de noviembre de 2022.

VISTOS. - El Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 13 de octubre de 2022, avoca conocimiento de la causa N°. 2142-22-EP, *acción extraordinaria de protección*.

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de septiembre de 2021, Ricardo Xavier Hernández Pico, presentó una acción de protección en contra de la Superintendente de Economía Popular y Solidaria (“SEPS”), la Intendente General Técnica de la SEPS y la Procuraduría General del Estado¹. Por sorteo de ley, la competencia se radicó en la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”) y la causa se signó con el No. 09281-2021-02747.
2. En sentencia de 28 de octubre de 2021, el juez de la Unidad Judicial declaró con lugar la demanda de acción de protección. En respuesta, el actor y la PGE, en representación de la SEPS, interpusieron recurso de aclaración.
3. Mediante auto de 1 de diciembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial resolvió que la petición de aclaración presentada por el actor “*no puede ser provista por improcedente*”; pese a ello, atendió la solicitud presentada por la SEPS y, en consecuencia, aclaró ciertos puntos de la sentencia. Respecto de esta decisión, la PGE interpuso recurso de apelación.
4. En sentencia de 23 de junio de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala de la Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado en cuanto a la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de defensa. La PGE interpuso un recurso de aclaración y ampliación respecto de esta decisión, el cual fue negado en auto de 6 de julio de 2022.
5. Sobre la base de lo expuesto, el 4 de agosto de 2022, Gustavo Javier Salazar Vasco, director nacional de la Procuraduría Judicial y Coactiva de la SEPS (“**entidad accionante**”)

¹ En su demanda, el actor señala que mediante resolución No. SEPS-IGT-IGJINFMR-2021-0633, la SEPS dispuso la liquidación forzosa de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Armada Nacional, para lo cual concedió plazos extremadamente reducidos que hacían “*imposible de cumplir*” lo dispuesto por la SEPS. Indica que, como resultado, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por no haberse observado la normativa clara y previa que determina los plazos y términos a seguir; y, el derecho al debido proceso en la garantía de defensa por haberse impedido formular los descargos respectivos.

presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 23 de junio de 2022 dictada por la Sala de la Corte Provincial.

2. Objeto

6. La sentencia objeto de la demanda es susceptible de ser impugnada a través de acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “CRE”) y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

3. Oportunidad

7. La acción extraordinaria de protección fue presentada el 4 de agosto de 2022 en contra de la sentencia dictada el 23 de junio de 2022 por la Sala de la Corte Provincial, cuya aclaración y ampliación fue negada en auto de 6 de julio de 2022, notificado el 8 de julio del mismo año. En vista de aquello, la acción se encuentra dentro del término establecido en el artículo 60 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 61 número 2 de dicha ley y con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

4. Requisitos

8. En lo formal, de la lectura de la demanda se verifica que esta cumple con los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

5. Pretensión y sus fundamentos

9. La entidad accionante afirma que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales (i) a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución); y, (ii) al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución). Para justificar la vulneración de estos derechos, la entidad accionante formula los siguientes cargos:

5.1. Violación del derecho a la seguridad jurídica:

10. Como primer cargo, la entidad accionante sostiene que la Sala de Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber aplicado el artículo 158 del Código Orgánico Administrativo (“COA”) –que establece que los términos solo pueden fijarse en días y los plazos en meses o en años— a una situación que no corresponde con el presupuesto de hecho de la norma. A su juicio, el oficio que ordenó la liquidación de la SEPS estableció una fecha determinada para que el accionado presente sus descargos sin determinar si esta consistía en un término o un plazo. En esta línea, concluye que ante la falta de indicación expresa, no se puede concluir que se haya inobservado el artículo 158 del COA.
11. Por añadidura, la entidad accionante afirma que correspondía a la autoridad judicial aplicar el artículo 42 de la LOGJCC por cuanto no se observa una vulneración de derechos constitucionales frente a la cual proceda la presentación de una acción de protección. Al respecto, sostiene que la sentencia impugnada dejó sin efecto la resolución de liquidación

forzosa impidiendo a la SEPS ejercer sus competencias de control y supervisión a fin de garantizar la devolución de los depósitos y otras acreencias. Indica también que se vulneró la seguridad jurídica por cuanto del actuar de la SEPS no se desprende una vulneración de derechos constitucionales.

12. En virtud de estas consideraciones, la entidad accionante concluye que la vulneración del derecho a la seguridad jurídica se verifica por cuanto los jueces provinciales, vía acción de protección, han dejado sin efecto actos administrativos válidos que estaban encaminados a proteger los derechos de los depositantes de las entidades financieras, justificando su decisión en que el oficio de liquidación no establecía si la fecha determinada consistía en un término o plazo².

5.2. Violación del derecho al debido proceso en la garantía de motivación

13. Como segundo cargo, la entidad accionante alega que la sentencia impugnada incurrió en el vicio motivacional de apariencia por cuanto la motivación es insuficiente y está afectada por el vicio motivacional de inatención. A juicio de la entidad accionante, la Sala de la Corte Provincial funda su decisión en argumentos fácticos y jurídicos que no tienen relación con el punto controvertido ni con la conclusión alcanzada
14. En esta línea, indica que la fundamentación fáctica es insuficiente por cuanto: (i) concluye erróneamente que existe confusión respecto a la fecha específica en que la parte accionada debía presentar sus descargos relacionados al oficio de liquidación forzosa; (ii) no considera que se emitió un segundo oficio con una nueva fecha cierta y determinada para que el administrado presente sus cargos; (iii) esgrime fundamentos que no tienen que ver con el punto controvertido; (iv) no se pronuncia de manera suficiente y atinada sobre el tiempo concedido al administrado para presentar sus cargos ni sobre el lenguaje utilizado en el primero y segundo oficio. En definitiva, la entidad accionante señala que la sentencia no es atinada pues, de manera general, no se relacionan con el punto controvertido de la *litis*³.
15. A su vez, la entidad accionante alega que la fundamentación jurídica de la sentencia es insuficiente en razón de que: (i) no es cierto que se haya vulnerado el derecho a la defensa

² En términos de la entidad accionante, “la sentencia considera que esta Superintendencia ha confundido la palabra “plazo” (evidente lapsus), en lugar de “término”, en un oficio (que indica fecha cierta para la ampliación del tiempo que se concede al administrado) y que ha fijado plazo en días (no es cierto), por lo que concluye que se han violado los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de defensa, argumento forzado, exagerado y violatorio del derecho constitucional a la seguridad jurídica, particularmente del Art. 158 del COA que no se refiere a lo que analiza el fallo, así como del Art. 42, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece que la acción de protección NO procede cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales”

³ A juicio de la entidad accionante, “Esta fundamentación táctica no es atinada, tanto porque el hecho de fijar una fecha cierta sin establecer si es término o plazo no viola ninguna norma, como porque no es verdad que en el segundo oficio se haya “establecido un plazo en días”, ni se haya considerado “la aplicación de un plazo (...) en días”) ya que en ambos casos se concedió tiempo al administrado fijando fecha cierta y determinada, por tanto los referidos argumentos de la sentencia son inatinentes, pues no tienen que ver con el punto controvertido (si los oficios, al establecer fechas ciertas y determinadas para que el administrado presente sus descargos, viola derechos constitucionales)”.

por un oficio en el que no se establece si la fecha consiste en un plazo o en un término; (ii) contiene afirmaciones que anticipan “*la conclusión del silogismo*”; (iii) determina injustificadamente que en el oficio se estableció un plazo en días; (iv) esgrime razones que no tienen que ver con el punto controvertido; y, (v) realiza un análisis de legalidad de la actuación administrativa que está reservado al tribunal contencioso administrativo al pronunciarse sobre la aplicación del artículo 158 del COA.

16. Por todo lo expuesto, la entidad accionante solicita que se admita la acción extraordinaria de protección y en sentencia se declare la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación.

6. Admisibilidad

17. La LOGJCC, en su artículo 62, establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección. Analizada la demanda en su integralidad, el presente Tribunal realiza las consideraciones que se exponen a continuación.
18. Según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC, la Sala de Admisión debe verificar “[q]ue el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”. Luego de revisar los cargos de las secciones 5.1 y 5.2 *ut supra*, este Tribunal observa que los argumentos de la entidad accionante para justificar la vulneración de derechos constitucionales, se encuentran encaminados a cuestionar y calificar el análisis de la Sala de la Corte Provincial, como se explica a continuación.
19. En primer lugar, según se desprende del cargo expuesto en la sección 5.1. *ut supra*, la entidad accionante señala que, como resultado de la sentencia impugnada se dejó sin efecto la resolución de liquidación forzosa de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Armada Nacional, lo que trajo como resultado que las competencias de control y supervisión de dicha institución, encaminadas a garantizar la devolución de depósitos y otras acreencias, se vean afectadas. Sostiene, en la misma línea, que la sentencia concluye de manera errónea e infundada que se vulneraron derechos constitucionales, afirmación que, dada su amplitud, violenta el derecho a la seguridad jurídica. Así, a criterio de la entidad accionante los jueces de la Sala debieron declarar improcedente la acción de protección por no observarse una violación de derechos constitucionales.
20. Luego de revisar los argumentos de la demanda respecto de este cargo, este Tribunal de la Sala de Admisión identifica que estos se dirigen a cuestionar el criterio y la decisión alcanzada por la Sala de la Corte Provincial en la sentencia impugnada. Esto, en razón de que la entidad accionante sostiene que se vulneró la seguridad jurídica por haber utilizado la acción de protección para dejar sin efecto actos administrativos válidos dirigidos a la protección de derechos de los depositantes de entidades financieras.
21. En segundo lugar, como consta en el cargo resumido en la sección 5.2. *ut supra*, la entidad accionante señala que la sentencia de segunda instancia incurrió en el vicio motivacional de inatención en razón de que la fundamentación fáctica y jurídica empleada por los jueces provinciales fue insuficiente. Al respecto, sostiene que los argumentos de hecho y derecho

contenidos en la decisión impugnada no se relacionan con el punto controvertido ni con las conclusiones alcanzadas. Aduce, en la misma línea, que la sentencia impugnada no contiene un pronunciamiento suficiente y justificado sobre el tiempo que disponía el administrado para presentar sus descargos respecto del oficio de liquidación forzosa. Por último, manifiesta que los jueces provinciales, al pronunciarse sobre la aplicación del artículo 158 del COA, realizaron un análisis de legalidad de la actuación administrativa que es competencia exclusiva del tribunal contencioso administrativo.

22. Por lo anterior, es claro que las razones ofrecidas en la demanda respecto del cargo en análisis se limitan a expresar la inconformidad de la entidad accionante con la argumentación y resolución alcanzada por la Sala de la Corte Provincial. Esto, en razón de que la entidad accionante concluye que los jueces provinciales, a través de una acción de protección, dejaron sin efecto actos administrativos válidos y se apartaron de la verdadera discusión de la acción de protección. En tal virtud, este Tribunal considera que, respecto a los cargos resumidos en las secciones 5.1. y 5.2. *ut supra*, la demanda no contiene una explicación sobre la violación a un derecho constitucional, sino que expresa la mera inconformidad de la entidad accionante con la sentencia impugnada, en particular, con el razonamiento empleado por las autoridades judiciales para resolver.
23. Ahora bien, de conformidad con el cuarto numeral del artículo 62 de la LOGJCC, el Tribunal de la Sala de Admisión debe verificar que “*el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley*”. Como se desprende del párrafo 10 de la sección 5.1. *ut supra*, la entidad accionante sostiene que los jueces provinciales vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al aplicar el artículo 158 del COA a una situación fáctica que no correspondía. En tal virtud, este Tribunal de la Sala de Admisión identifica que la demanda cuestiona la aplicación que habría realizado la Sala de la Corte Provincial del ordenamiento jurídico vigente, particularmente, del artículo 158 del COA.
24. Así, es claro que a través de la presente acción la entidad accionante pretende que esta Corte Constitucional se convierta en una instancia adicional, desnaturalizando así el sentido para el cual fue concebida la acción extraordinaria de protección, que es la tutela de derechos constitucionales. Por lo tanto, el cargo en análisis incurre en la causal de inadmisión prescrita en el numeral 4 del artículo 62 de la LOGJCC.
25. Por lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión concluye que la demanda incurre en las causales del numeral 3 y 4 del artículo 62 numeral 1 de la LOGJCC y, por lo tanto, se abstiene de realizar otras consideraciones.

7. Decisión

26. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2142-22-EP.
27. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la LOGJCC y el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de

Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.

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

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, del 11 de noviembre de 2022. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN