EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

644-20-EP/24 En el Caso No. 644-20-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 644-20-EP..... 2

1692-21-EP/24 En el Caso No. 1692-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección..... 18

Año III - Nº 473 - 48 páginas
Quito, miércoles 15 de enero de 2025

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 644-20-EP/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2024

CASO 644-20-EP

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

SENTENCIA 644-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de una acción de protección, al no evidenciar vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por estar suficientemente motivada. Se descarta también la vulneración a la seguridad jurídica, porque la sentencia de dicha Sala y la sentencia de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito no inobservaron la regla de precedente contenida en la sentencia 388-16-SEP-CC.

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de diciembre de 2019, el señor E. B. P. C.[1] (**"accionante"**) presentó acción de protección[2] en contra del presidente del Comité Académico y de Becas del Ministerio de Salud, y de la Procuraduría General del Estado ("**PGE**") en virtud de haber sido negada su solicitud de cambio de plaza de devengación de beca por motivos familiares.[3]

2. El 21 de enero de 2020, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, dictó sentencia dentro de la acción de protección 17204-2019-05320 y la negó por

[1] La Corte Constitucional mantendrá en reserva el nombre de los niños y de sus familiares, en atención a lo prescrito en el artículo 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República que consagran los derechos a la protección de datos de carácter personal, así como la intimidad personal y familiar. En consecuencia, para efectos de identificar a las personas, para mejor comprensión de los hechos que dieron lugar a la acción extraordinaria de protección, se utilizarán las iniciales de cada uno de ellos y su parentesco con los niños.
[2] Alegó como vulnerados los derechos al desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, derecho a la protección familiar, derecho a la seguridad jurídica, derecho al debido proceso.
[3] En su demanda el accionante señaló que es médico pediatra devengante de beca del Ministerio de Salud. Es de estado civil casado con dos hijos menores de edad. Indica que la solicitud de cambio de plaza en el Hospital Básico de Amaluza, cantón Espíndola (en la provincia de Loja) la realizó cuando su esposa tenía 27 semanas de embarazo y había sido intervenida quirúrgicamente (fractura fragmentaria de tibia y peroné). Su solicitud fue negada el 02 de mayo de 2019 en sesión del Comité Académico y de Becas del Ministerio de Salud. El domicilio de su cónyuge e hijos es en el cantón Montalvo provincia de Los Ríos.

improcedente, dejando a salvo los derechos a los que se considere asistido el accionante. Inconforme con esta decisión el accionante interpuso recurso de apelación.

3. El 27 de mayo de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (**"Sala Provincial"),** rechazó el recurso de apelación presentado por el accionante y ratificó la sentencia subida en grado al no encontrar vulneración de derechos constitucionales.[4]

4. El 16 de junio de 2020, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 27 de mayo de 2020 dictada por la Sala Provincial.

5. Por sorteo electrónico de 01 de julio de 2020, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

6. El 09 de julio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, admitió a trámite la acción y solicitó informe de descargo a las partes procesales[5].

7. El 10 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y requirió nuevamente informes de descargo a la Sala Provincial y a la Unidad Judicial.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

[4] Los argumentos de la Sala Provincial fueron que: (i) al momento de conocer la acción de protección los niños ya tenían 2 y 4 años respectivamente encontrándose uno de ellos en proceso de iniciar actividades escolares y el segundo no, y los dos se encontraban bajo el cuidado de la madre; (ii) en su lugar de origen la madre de los niños contaba con la abuela materna para apoyar el cuidado; (iii) el accionante mantiene vínculo matrimonial con la madre de sus hijos, y que los viajes los realiza él solo, sin afectar la convivencia; (iv) la elección preferencial de la plaza de trabajo responde al mérito académico y que el accionante no ostenta la mejor calificación dentro del grupo de becarios de la Especialización de Pediatría; (v) la asignación de la plaza de trabajo que realizó el Ministerio de Salud fue previo a la firma de un Convenio en el cual se establecían las condiciones para el cumplimiento de la devengación de la beca; y (vi) no existió vulneración de derechos constitucionales.

[5] El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

9. El accionante alega como vulnerados los derechos constitucionales al desarrollo integral y el interés superior de los niños, a la protección familiar, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica contemplados en los artículos 44, 69 numeral 4, 76 numeral 7 literal l, y 82 de la Constitución de la República. Solicita que se acepte su acción, se deje sin efecto la sentencia impugnada, se reparen los derechos alegados vulnerados y se ordene la petición de cambio de plaza a la ciudad de Guayaquil para devengar la beca.

10. Cabe mencionar que, si bien su demanda de acción extraordinaria de protección la plantea directamente contra la sentencia de 27 de mayo de 2020 dictada por los jueces de la Sala Provincial, también hace referencia a presuntas vulneraciones cometidas en la sentencia de la Unidad Judicial.

11. Así, el accionante alega que en las sentencias de primera y segunda instancia, se habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica porque no se habría considerado el precedente constitucional contenido en la sentencia 388-16-SEP-CC, ni tampoco lo dispuesto en el decisorio de dicha sentencia, donde la Corte Constitucional estableció la constitucionalidad condicionada del artículo 28 del Reglamento para el otorgamiento y la devengación de Becas de Estudio de Pregrado y Postgrado[6].

12. Respecto a la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación, el accionante manifiesta que la Sala Provincial habría dictado una sentencia insuficientemente motivada, pues no realizó un análisis pormenorizado de los derechos alegados y determinó que no existió vulneraciones a los derechos constitucionales bajo argumentos poco lógicos y razonables que se centraron en la relación contractual de devengación de la beca. Señala que la falta de motivación de la sentencia impugnada habría vulnerado, a su vez, el derecho al desarrollo integral y a la protección familiar de sus hijos, ya que la Sala Provincial, "no habría fundamentado su decisión en analizar los derechos vulnerados, sino solamente en el derecho contractual de la devengación de la beca".

[6]El decisorio de la sentencia establece que: El artículo 28 del Reglamento para el otorgamiento y la devengación de Becas de Estudio de Pregrado y Postgrado será constitucional en el evento que se aplique a la luz de las normas y principios constitucionales. Concretamente, en casos en los que la asignación de una plaza para efectuar el período de devengación de una beca involucre la decisión sobre el domicilio de un niño, niña o adolescente dependiente del becario o garantice sus derechos. Dicha justificación debe hacerse conocer al becario o becaria como parte de la motivación del acto administrativo en cuestión.

3.2. Argumentos de las judicaturas accionadas

13. A pesar de ser debidamente notificadas, ni la Unidad Judicial ni la Sala Provincial han remitido a este Organismo su informe de descargo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.[7]

15. De los cargos expuestos por el accionante en el párrafo 12 *supra,* se encuentra que estos se refieren a una supuesta falta de motivación de la sentencia de segunda instancia debido a que los jueces de la Sala Provincial no se habrían pronunciado sobre la vulneración de los derechos de sus hijos al desarrollo integral y a la protección familiar. De modo que, para responder a este cargo, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación por la supuesta falta de análisis de las vulneraciones de derechos alegadas?**

16. Por otra parte, los argumentos del accionante descritos en el párrafo 11 *supra* se centran en señalar una supuesta vulneración de la seguridad jurídica tanto en la sentencia de primera como segunda instancia, en el siguiente cargo: que la Unidad Judicial y la Sala Provincial habrían inobservado el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 388-16-SEP-CC. Por tanto, esta Corte lo resolverá a través del siguiente problema jurídico*:* **¿Las sentencias de la Sala Provincial y la Unidad Judicial impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica porque habrían inobservado un presunto precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 388-16-SEP-CC?**

[7] Existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación por la supuesta falta de análisis de las vulneraciones de derechos alegadas?

17. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución prescribe que "[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho". No obstante, es preciso enfatizar que "[la] garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales".[8] En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.[9]

18. Esta Corte 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).[10]

19. Adicionalmente, esta Magistratura ha reconocido el especial relieve del examen de suficiencia motivacional en el caso de garantías jurisdiccionales, por sus peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez. Así, en una sentencia de acción de protección, la autoridad judicial debe realizar un análisis acerca de una real existencia de vulneración a derechos constitucionales y, únicamente, cuando se descarte una vulneración constitucional y se encuentren conflictos de índole infraconstitucional, puede determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas, idóneas, y eficaces para la solución del asunto controvertido.[11]

20. En el caso concreto, el accionante hace referencia directa a una presunta vulneración a este último elemento, pues asegura que en la sentencia de la Sala Provincial no existe un

[8] CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 28.
[9] CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.
[10] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.
[11] CCE, sentencia 001-16-PJO-CC en el caso 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016, p 23-ss; sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28; y, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103-103.1.

real análisis de la vulneración de los derechos de sus hijos, en particular al desarrollo integral y a la protección familiar. De modo que el análisis se centrará en el último elemento de la motivación.

21. Al respecto, de un examen de la sentencia, se evidencia que la Sala Provincial en su acápite quinto señaló que "la jueza aquo no llega a abordar plenamente los derechos constitucionales presuntamente violentados, siendo pertinente atender la pretensión del accionante a la luz de un análisis riguroso constitucional que tutele una posible amenaza contra éstos en donde sin lugar a dudas cabe que el Juzgador Constitucional dicte una medida cautelar que precisamente evite dicha amenaza (…)".

22. Así, la Sala Provincial inició su análisis estableciendo los antecedentes fácticos: i) que el accionante es padre de dos niños(4 y 2 años de edad); ii) que los niños se encuentran al cuidado de su madre y residiendo en la ciudad de Montalvo, provincia de Los Ríos; iii) que los niños ahí cuentan con el apoyo de la suegra del accionante que es una persona jubilada; iv) que los niños no se encontraban todavía en etapa escolar avanzada, lo que, no habría generado lazos sociales con su entorno educativo que se vieran afectados con un desplazamiento; v) que el accionante es casado y su cónyuge vive en la ciudad de Montalvo y es el accionante quien realiza los desplazamientos, por lo que, no se afectaría la convivencia.

23. La Sala Provincial señaló que el accionante mencionó, en su demanda, la aplicación de la sentencia 388-16-SEP-CC; sin embargo, aclaró que los hechos fácticos de ambos casos son distintos, pues en la sentencia alegada se trataba de una madre divorciada que tenía el cuidado de su hijo y un régimen de visitas con el padre del menor en Guayaquil, y en el que el hijo ya tenía edad escolar avanzada, lo que, con el desplazamiento para la devengación de la beca por parte de la madre a la ciudad de Esmeraldas, iba a generar el rompimiento de la "ligazón parental" y a su vez afectar los lazos sociales del entorno educativo del niño. Además, la Sala Provincial señaló que el progenitor también podría cumplir con sus obligaciones contractuales desplazándose a la provincia de Loja conjuntamente con éstos.

24. La Sala Provincial consideró que la asignación de la beca adoptada por el Ministerio de Salud no vulneró el derecho a la protección familiar del accionante, pues su "decisión contribuye a otorgar un mayor estatus de protección de esos derechos a corto, mediano y largo plazo con un trabajo remunerado y estable a su progenitor, el que tampoco incide o merma al de su cónyuge". Así también, la Sala Provincial agregó que la asignación de la plaza conforme el Reglamento para este efecto, está relacionado con el mérito académico,

dando prioridad en la selección de la plaza a "aquel becario que ostenta la mejor calificación en su programa de estudios" lo que en el caso no ocurrió con el accionante. De modo que, la Sala determinó que "su asignación responde a tal lineamiento, sin que, con ello se vulneren los derechos de su familia, incluidos los dos infantes, bajo la responsabilidad compartida con su cónyuge".

25. Respecto al derecho al desarrollo integral de los niños, la Sala Provincial señala que este derecho se contempla en tratados internacionales de derechos humanos como la Declaración de los Derechos del Niño ("**CDN**"), "que parte de la premisa de que los niños son lo mejor que tiene la humanidad, razón por la que deben ser especialmente protegidos". Agrega que este principio fue reconocido de manera más amplia en el Principio 2 de la CDN, que establece "que el niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios (…) para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad". Cita los artículos 3.1 de la CDN y el 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Agrega que el desarrollo integral implica el derecho a crecer en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material reconocido en el Principio 6 de la CDN y en jurisprudencia de la Corte Constitucional. Luego de aquello, estableció que:

> la decisión administrativa tomada por el Ministerio de Salud " no vulnera el derecho del niño a no ser separado de su familia consagrado en el artículo 9.1 de la Convención de los Derechos del Niño (…) ya que los menores cuentan con su progenitora así como con su abuela materna, considerando que la Cartera de Estado accionada, tomó en cuenta obligatoriamente la ratio decidendi de la sentencia emitida por la Corte Constitucional en el caso ya mencionado en párrafos anteriores Sentencia 388-16-SEP-CC, caso 2006-16-EP.

26. Agregó que la protección estatal hacia las labores de jefes o jefas de hogar tiene un resguardo especial en cuanto a padres o madres que se hallan solos al cuidado de sus hijos de forma habitual, situación que no ocurre en el caso. Señaló que no todo aquel que opte por una beca teniendo una familia, obliga al ente demandado a tomar en cuenta

> como una patente de corso tal situación, para aceptar indiscriminadamente y sin la debida consideración, un cambio administrativo que resulte beneficioso al requirente, sin acreditación alguna, ello derivaría en un abuso intolerable a aquellos que como bien lo indica el MINISTERIO DE SALUD, habiéndose sometido a cláusulas contractuales previas, pretendan desconocerlas so pretexto de una unidad familiar propia de muchos de aquellos que lo suscriben y sin condicionamiento alguno aceptan las plazas destinadas por el Organismo rector en la materia, con miras a llenar aquellas vacantes necesarias en determinada colectividad, sin perjuicio de que aquello obviamente incida en el proyecto de vida familiar, y sin embargo, lo aceptan sin disquisición alguna.

27. Bajo esos argumentos la Sala Provincial desechó el recurso de apelación y ratificó la sentencia de primera instancia.

28. De lo expuesto, este Organismo constata que la Sala Provincial, enunció las normas y principios jurídicos en que fundó su decisión, explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, respondió a los argumentos centrales de la demanda y realizó un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos constitucionales que fueron alegados. Consecuentemente, la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en su tercer elemento.

5.2. ¿Las sentencias de la Sala Provincial y de la Unidad Judicial impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica porque habrían inobservado un presunto precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 388-16-SEP-CC?

29. El artículo 82 de la Constitución prescribe que "[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

30. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedad.[12]

31. Cuando se trata de la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia, esta Corte ha determinado que esta constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.[13]

32. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, para evaluar si se incumplió un precedente, se debe verificar: **(i)** que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en *sentido estricto*;[14] y, **(ii)** que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo

[12] CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.
[13] CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.
[14] CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23-24.

análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes.[15] Por tanto, la Corte debe verificar que el precedente invocado existe y es aplicable al presente caso.

33. En la presente causa, el accionante alega que tanto la Sala Provincial como la Unidad Judicial desconocieron la sentencia 388-16-SEP-CC, emitida por esta Corte Constitucional dentro del caso 2006-16-EP, la cual contendría un precedente jurisprudencial aplicable a su caso concreto.

34. La Corte Constitucional, en sentencia 847-21-EP/24, determinó que la sentencia 388-16-SEP-CC contiene una regla de precedente compuesta de los siguientes supuestos de hecho y consecuencia jurídica: *Si* i) un becario o becaria que tiene hijos bajo su cuidado (tenencia) debe devengar una beca otorgada por el Estado para posgrados en el área de la salud; y ii) la autoridad administrativa elige la plaza de devengación unilateralmente y selecciona una que afecta el domicilio habitual del niño o niña sin justificar que es la decisión- dentro de todas las posibles- que mejor salvaguarda el interés superior del niño [*supuestos de hecho*]; entonces vulnera el interés superior del niño y su derecho al desarrollo integral [*consecuencia jurídica*].

35. Por tanto, es necesario determinar si era aplicable al caso del accionante y si la Sala Provincial y la Unidad Judicial la inobservaron. Al respecto, vistos los hechos del caso se determina que: i) el becario devengante es casado y comparte el cuidado de sus hijos con la madre de los niños; que ii) aun cuando la autoridad administrativa eligió unilateralmente la plaza de devengación en la provincia de Loja; iii) no se modificó el domicilio habitual de los niños (Montalvo provincia de Los Ríos), ni afectó su interés superior.

36. La Sala Provincial estimó que la decisión de la autoridad administrativa fue justificada, ya que no modificó el domicilio habitual de los niños, y que, si bien la devengación de la beca en otra ciudad ocasionaría la ausencia temporal paterna, esto no necesariamente vulnera la protección familiar, el derecho al desarrollo integral ni el interés superior de los niños, ni la convivencia familiar. Consideró que la devengación de la beca le permite al accionante tener un trabajo remunerado y estable para proteger de mejor manera los derechos de sus hijos a corto, mediano y largo plazo. Por lo que, se verifica que la Sala Provincial tomó en consideración el precedente alegado y determinó que este no era aplicable al caso, razón por la cual no se encuentra inobservancia de la regla de precedente.

[15] CCE, sentencia 3017-19-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 42. CCE, sentencia 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32. CCE, sentencia 1499-18-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 25.

37. Como se evidencia del análisis del párrafo 35 *supra*, en virtud de que en el caso no se cumplen los supuestos de hecho no se realizará ninguna consideración adicional respecto de la sentencia de la Unidad Judicial.

38. En virtud de lo expuesto, se descarta la vulneración de la seguridad jurídica.

6. 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. **Desestima** la acción extraordinaria de protección 644-20-EP.

2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 28 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 644-20-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**"), formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 644-20-EP/24 ("**sentencia**"). Si bien coincido con la decisión plasmada en la sentencia, considero oportuno referirme en ciertos aspectos del precedente establecido por la Corte Constitucional en la sentencia 388-16-SEP-CC.

2. La sentencia desestimó la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 27 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 Pichincha ("**Corte Provincial**") al no constatar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.[1] El caso proviene de una acción de protección en la cual el accionante,[2] en lo principal, impugnó la negativa a su solicitud de cambio de lugar de devengación de la beca otorgada por el Ministerio de Salud Pública ("**MSP**") debido a que le obligaría a trasladarse al cantón Espíndola en la provincia de Loja cuando su domicilio natural con su familia se encuentra en el cantón Montalvo en la provincia de Los Ríos. El accionante alegó la vulneración de los derechos que le asisten a sus hijos menores de edad y a la responsabilidad de cuidado compartido con su cónyuge. En esta acción de protección, como en varias otras que la Corte Constitucional ha llegado a conocer, se invocó el precedente establecido en la sentencia 388-16-SEP-CC.

3. Reconozco que la separación de las familias debido a la devengación de becas o la asignación de plazas de trabajo es una cuestión común en ciertos ámbitos del sector público, como las fuerzas del orden o los servicios médicos. Con ello, observo que, si bien entre un médico y el Comité de Becas del MSP existe un contrato celebrado, eso no anula de plano la posibilidad de que un conflicto sea dirimido en vía constitucional, pues el análisis deberá ser realizado casuísticamente. Y, naturalmente, en este tipo de conflictos sí hay una serie de derechos fundamentales que podrían estar comprometidos. Por lo tanto,

[1] Proceso número 17204-2019-05320.
[2] La sentencia considera que los nombres del accionante deben omitirse con el fin de evitar la individualización de los menores de edad involucrados y proteger su intimidad personal y familiar, por lo cual, mantengo en reserva el nombre del accionante.

en casos particulares, no en todos, estas situaciones pueden adquirir una dimensión constitucional, sobre la cual la Corte Constitucional debe pronunciarse.

4. La sentencia 388-16-SEP-CC emitió un pronunciamiento interpretativo respecto del artículo 28 del Reglamento para el Otorgamiento y la Devengación de Becas de Estudio de Pregrado y Postgrado ("**Reglamento**"). Determinó que en los casos de asignación de plaza para devengar las becas que pueda afectar el domicilio de un menor de edad, "la decisión deberá justificarse de manera que se demuestra que, de todas las decisiones posibles, esta es la que más adecuadamente garantice sus derechos". Agregó que esta justificación deberá estar contenida en la "parte de la motivación del acto administrativo en cuestión".[3]

5. Más adelante, la sentencia 847-21-EP/24, reconstruyó el precedente de la sentencia 388-16-SEP-CC en los siguientes términos:

> Si i) un becario o becaria que tiene hijos bajo su cuidado (tenencia) debe devengar una beca otorgada por el Estado para posgrados en el área de la salud; y ii) la autoridad administrativa elige la plaza de devengación unilateralmente y selecciona una que podría afectar el domicilio habitual del niño o niña sin justificar que es la decisión -dentro de todas las posibles- que mejor salvaguarda el interés superior del niño [supuestos de hecho]; entonces vulnera el interés superior del niño y su derecho al desarrollo integral [consecuencia jurídica].[4]

6. Por lo anterior, como lo formulé en el voto concurrente en la sentencia 908-21-EP/24,[5] considero oportuno este voto concurrente para retomar, sin profundizar, las reflexiones que previamente he realizado en torno al precedente de la sentencia 388-16-SEP-CC, reconstruido en la sentencia 847-21-EP/24. Para ello, primero, me referiré sobre la forma en que la Corte Constitucional estableció este precedente. En segundo lugar, me referiré a la forma en que, en mi criterio, el precedente debe ser entendido.

7. Sobre el primer punto, en la sentencia 388-16-SEP- CC, el conflicto llegó a la Corte Constitucional a través de una acción extraordinaria de protección. Así, en el marco de esta garantía jurisdiccional, en principio, el análisis que a la Corte le corresponde realizar se delimita en las decisiones judiciales mismas. Dentro de la sentencia 388-16-SEP-CC, sin embargo, la Corte hizo una suerte de control abstracto de constitucional del artículo

[3] CCE, sentencia 388-16-SEP-CC, 12 de diciembre de 2016, pp. 34-35.
[4] CCE, sentencia 847-21-EP/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 44.
[5] Voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín en CCE, sentencia 908-21-EP/24, 17 de octubre de 2024.

28 del Reglamento al condicionar su constitucionalidad a una interpretación particular de su texto.

8. En efecto, la Corte tiene la competencia para promover procesos de inconstitucionalidad abstracta según el artículo 75 numeral 4 de la LOGJCC,[6] pero debe hacerlo con cautela. En una acción extraordinaria de protección, la Corte no puede realizar un análisis abstracto sin más, ya que esta acción se refiere a casos concretos y no a la constitucionalidad de normas en general. En consecuencia, la Corte ha ajustado esta práctica promoviendo procesos de inconstitucionalidad abstracta solo de manera excepcional y abriendo incidentes con la constitucionalidad de determinados artículos del ordenamiento jurídico para analizar su compatibilidad con la Constitución.[7]

9. En lo principal, me parece crucial que la Corte abra formalmente un incidente de constitucionalidad en el marco de una garantía jurisdiccional para escuchar los argumentos de quienes emitieron la norma. Esta práctica, por ejemplo, se reflejó en la sentencia 1024-19-JP/21 y acumulado, pues se convocó a audiencia para que el legislador y el colegislador defendieran la constitucionalidad de la norma. En ese sentido, el pronunciamiento de la Corte sobre la constitucionalidad de una norma no debe ser circunstancial en el marco de una garantía jurisdiccional. Con fundamento en la reciente jurisprudencia de esta Corte, el análisis abstracto de constitucionalidad debe reservarse para casos específicos o abrir un proceso incidental autónomo que permita a los interesados defender la norma, conforme lo determina la LOGJCC y los requisitos de la sentencia 1024-19-JP/21 y acumulado.

10. Por lo expuesto, en la sentencia 388-16-SEP-CC, la Corte no siguió estas auto-restricciones pues aún no habían sido desarrolladas. Y, en el marco de una acción extraordinaria de protección, emitió un pronunciamiento sobre la constitucionalidad condicionada de una norma sin abrir un incidente formal de constitucionalidad, situación que he notado problemática por el siguiente punto.

---

[6] "Art. 75.- Competencias. - Para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional será competente para: […] 4. Promover los procesos de inconstitucionalidad abstracta, cuando con ocasión de un proceso constitucional, encuentre la incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales".

[7] Por ejemplo, en CCE, sentencia 1024-19-JP/21 y acumulado, 1 de septiembre de 2021, párr. 124, la Corte hizo un control incidental de constitucionalidad de una norma en el marco de lo que sería una acción de protección y específicamente señaló los requisitos que se deben observar para que proceda este control incidental, específicamente enfatizando en su excepcionalidad.

11. Sobre mi segundo punto, me parece conducente, en este caso, traer a esta discusión reflexiva cómo entender y aplicar el precedente de la sentencia 388-16-SEP-CC, reconstruido en la sentencia 847-21-EP/24. En síntesis, tal como lo manifesté con mayor profundidad en mi voto concurrente de la sentencia 908-21-EP/24, este precedente contiene, ya sea directa o indirectamente para la autoridad administrativa, una exigencia que consiste en fundamentar que la decisión sobre el lugar de devengación de la beca del médico con hijos bajo su cuidado, cuando potencialmente podría modificar el domicilio habitual del niño o de la niña, sea la que mejor salvaguarda su interés superior.

12. Para la autoridad judicial también hay un mandato de diferente naturaleza. En el contexto de una acción de protección, la autoridad judicial debe verificar si hubo una justificación que explique cómo la decisión sobre el lugar de devengación de la beca salvaguarda el interés superior del niño. No se exige que la autoridad judicial verifique si la decisión del MSP es la mejor para los niños o niñas involucrados.

13. Esto es mucho más evidente en el marco de una acción extraordinaria de protección. En una acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional no está llamada a controlar la corrección ni de las medidas administrativas ni de las decisiones judiciales que a su respecto se hayan emitido. Además, generalmente no se convoca a audiencia, por lo que no se escucha el criterio de los niños, niñas o adolescentes, haciendo inviable que la Corte determine si se respetó su interés superior.

14. Sin embargo, aunque no corresponde a los jueces ni a la Corte Constitucional identificar el interés superior del niño, me cuestiono los estereotipos de género que pueden influir en decisiones judiciales y administrativas. En el caso mencionado, identifico un problema, que suele ser difícil de discernir muchas veces porque hemos normalizado las relaciones de cuidados a niños, niñas y adolescentes. Para la Corte Provincial era suficiente que los menores de edad cuenten con su madre y su abuela materna (que además requerían de cuidados), bajo un discurso implícito basado en un estereotipo de género el cual es que las mujeres, en su rol de cuidadoras, son las personas idóneas para cuidar a los niños, y los hombres, en su rol de proveedores, son los que trabajan incluso cuando eso implique no estar en su casa. No considero que los roles o responsabilidades que cada familia acuerda en el hogar para el cuidado a las y los niños sean erróneos, por el contrario, son necesarios para un correcto desenvolvimiento del hogar. No obstante, en este caso, el accionante en su demanda alegó la responsabilidad de cuidado de sus hijos menores de edad compartida tanto de la madre como del padre como una afectación no solo a las niñas y niños sino también a la afectación psicológica del hombre que tiene que pasar fuera de su casa para trabajar.

15. Como lo reflexioné previamente, la pregunta es ¿cuál es el rol de la Corte cuando conoce decisiones que podrían evidenciar y perpetuar estos estereotipos? Los límites de la acción extraordinaria de protección impiden que la Corte corrija decisiones fundamentadas. Es importante reflexionar sobre lo que se exige a las autoridades administrativas y judiciales, incluyendo la Corte Constitucional, en estos casos.

16. Por ello, si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la sentencia emitida en el marco del proceso 644-20-EP, he considerado oportuno traer a la discusión estos criterios que se encuentran con mayor precisión y detalle en mi voto concurrente dentro de la sentencia 908-21-EP/24. En estos votos concurrentes, aspiro que, poco a poco, logremos discernir con mayor profundidad estas reflexiones.

DANIELA SALAZAR MARIN

Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 644-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 14:22; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

64420EP-76da0

Caso Nro. 644-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes trece y el día lunes dieciséis de diciembre de dos mil veinticuatro respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1692-21-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

CASO 1692-21-EP

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

SENTENCIA 1692-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por la Prefectura de la provincia de Guayas en contra de la sentencia de acción de protección emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. En el caso *in examine* se verifica que los jueces de dicho órgano vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al aceptar una acción de protección claramente improcedente, por tratarse de cuestiones meramente contractuales, que no revisten relevancia constitucional.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso de origen

1. El 9 de noviembre de 2020, el señor Guillermo Ávalos Layedra, en su calidad de representante legal de la compañía Concesionaria Norte CONORTE S.A. ("**CONORTE**" o "**demandante**") presentó una acción de protección en contra de la Prefectura de la provincia de Guayas ("**Prefectura**") —notificando a la Procuraduría General del Estado ("**PGE**")— al considerar que la imposición de una multa por un presunto incumplimiento contractual vulneraría sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la defensa, y a la seguridad jurídica.[1] El proceso fue signado con el número 09332-2020-09687, y su sustanciación recayó en la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas ("**Unidad Judicial**").

2. En sentencia de 24 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial resolvió declarar sin lugar la demanda con base en las causales contenidas en los numerales 1, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC. Inconforme con esta decisión, CONORTE interpuso recurso de apelación.

[1] En octubre de 1998, la Prefectura del Guayas otorgó una concesión a CONORTE para que esta realice la construcción vial de algunas carreteras de la provincia ("**Contrato**"). Mediante oficio de octubre de 2020, la Prefectura impuso una multa contractual de USD 3 626 176,10 por rubros no ejecutados en la construcción de los corredores viales entre Guayaquil-El Empalme. CONORTE arguyó que esta multa se habría impuesto sin seguir el procedimiento administrativo previsto para el caso, lo que vulneró sus derechos constitucionales.

3. El conocimiento del recurso recayó en la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala**"). En sentencia de 5 de febrero de 2021, la Sala resolvió aceptar el recurso de apelación, declaró la vulneración de los derechos alegados, y dejó sin efecto el acto mediante el cual se impuso la multa a CONORTE. En contra de esta decisión, tanto la Prefectura como la PGE interpusieron recursos de aclaración y ampliación, que fueron rechazados mediante auto de 10 de marzo de 2021.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 8 de abril de 2021, la Prefectura (también, "**entidad accionante**") presentó la demanda de acción extraordinaria de protección *in examine*, en contra de la sentencia de 5 de febrero de 2021 ("**decisión impugnada**").

5. En auto de 19 de noviembre de 2021, el Tribunal de Admisión admitió[2] la demanda y en lo principal dispuso que la Sala emita el informe respecto de la acción incoada en contra de su decisión. Este informe fue presentado el 21 de diciembre de 2021.

6. En auto de 30 de septiembre de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa *in examine*. En dicho auto, se agregó al expediente el informe de descargo presentado por la Sala.

2. Competencia

7. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

8. En su demanda, la Prefectura alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la **libertad de contratación,**[3] a la **seguridad jurídica**[4] y al **debido**

[2] Mediante voto de mayoría del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y del entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. La jueza constitucional Daniel Salazar Marín presentó un voto salvado.
[3] CRE, Artículo 66 (16). – Se reconoce y garantizará a las personas: […] El derecho a la libertad de contratación.
[4] CRE, Artículo 82. - El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

proceso en las garantías de **cumplimiento de normas y derechos de las partes**,[5] a **ser juzgado por el juez competente**,[6] a ser **juzgado con observancia al trámite propio**,[7] y de la **motivación**.[8]

9. Respecto de la vulneración al debido proceso en la **garantía de cumplimiento de normas y derecho de las partes**, la entidad accionante:

9.1. Sostiene que CONORTE "suplantó la acción constitucional de protección, evitando el reclamo de sus derechos por las vías legales pertinentes", pues el Contrato contenía una cláusula arbitral que obligaba a las partes a acudir a dicho método de resolución de conflictos. Por ello, la Prefectura establece que CONORTE habría "simul[ado] en su acción constitucional una supuesta violación de derechos fundamentales para cuestionar aspectos de naturaleza contractual". Esto, a criterio de la entidad accionante, devendría en la improcedencia de la acción de protección, que no fue declarada por los jueces de la Sala, lo que vulneraría el derecho citado.

9.2. Aunado a lo anterior, comenta que existió una vulneración a lo previsto en el artículo 76 (3) de la CRE, que establece que solo se podrá juzgar a una persona con observancia del trámite propio de cada procedimiento. Con ello, la Prefectura considera que la Sala debió inadmitir el recurso de apelación de la demandante.

---

[5] CRE, Artículo 76 (1). – 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: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

[6] CRE, Artículo 76 (3). - 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: 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. También, Artículo 76 (7) (k).- Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

[7] CRE, Artículo 76 (3). - 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: […] 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

[8] CRE, Artículo 76 (7) (l). - 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.

10. Sobre la vulneración al debido proceso en la **garantía de la motivación**, la Prefectura:

10.1. Manifiesta que la sentencia de la Sala carece de motivación, al no enunciar "todas las normas jurídicas en que debió fundarse, omitiendo en consecuencia explicar la pertinencia de la aplicación de tales normas a los antecedentes de hecho". Así, a su criterio, la Sala omitió que se estaba resolviendo sobre cuestiones atinentes a la controversia contractual, lo que, a su juicio, al haber sido omitido por la Sala, "implica desconocer en la sentencia impugnada principios elementales de motivación como la lógica, la razonabilidad y la comprensibilidad".

10.2. Asimismo, sostiene que los jueces de la Sala, con el caso puesto a su consideración, "no han realizado un examen congruente, lógico, razonable ni comprensible, careciendo la sentencia de falta de argumentación suficiente como presupuesto para una conclusión decidora". Aquello, a su juicio, vulnera el derecho constitucional citado.

11. Respecto de la vulneración al debido proceso en la **garantía de ser juzgado por un juez competente**, la entidad accionante:

11.1. Asegura que la Sala "se atribuyó sin competencia para ello funciones de jueces constitucionales para asuntos de mera legalidad, lo que les está proscrito resolver. Su actuación contiene el agravante, además, de carecer de competencia por la existencia de convenio arbitral".

11.2. Con lo anterior, sostiene que los jueces de la Sala debieron haberse declarado incompetentes. El no haberlo hecho, a su juicio, desconoce la voluntad de las partes contenidas en el convenio arbitral. Esto, consideran, resultó en la vulneración al derecho citado y también al derecho a la **seguridad jurídica**.

12. Pese a mencionarlo como vulnerado, la Prefectura no presentó argumentos respecto de la vulneración a la **libertad de contratación**.

3.2. De la parte accionada

3.2.1. Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Guayas

13. En cumplimiento a lo ordenado en auto de 19 de noviembre de 2021, los jueces de la Sala presentaron su informe de descargo. En este, los jueces realizaron un recuento de los antecedentes del proceso de origen, y establecieron las razones por las cuales fundamentaron su decisión. Al respecto, establecen que:

Valorada y analizada las pruebas judicializadas, el Tribunal consideró que al legitimado activo no se le garantizó el derecho a defenderse dentro de un término razonable, a contradecir los cargos imputados, a ofrecer una reparación del hecho impuesto o su cumplimiento, respecto a la resolución de la entidad pública PG-SGR-052-2020, de fecha 19 de octubre del 2020, que le impone una multa superando el valor del 100% por un incumplimiento de obra y trabajo defectuoso señalado en el informe técnico del Director Provincial de Concesiones, mediante oficio No. 0311-PG-EFA-UNICON-2020 de fecha 13 de octubre del 2020; acto que recae de forma exclusiva en la vulneración del derecho a la defensa. En ese orden de ideas, al accionante no se le permitió ejercer oportunamente su derecho a la defensa respecto al hecho que ha generado la infracción y consecuentemente la multa impuesta, la cual es una multa pecuniaria significativa que afecta los intereses de cualquier persona jurídica.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. Los problemas jurídicos en el marco de una acción de protección deben plantearse, como regla general, a partir de los cargos formulados por el accionante en su demanda.

15. En el caso *in examine*, la entidad accionante —en los párrafos 10.1 y 10.2— ha planteado argumentos que no cumplen con ser cargos claros y completos, conforme ha establecido esta Magistratura.[9] Así, los cargos resumidos en dichos párrafos, si bien contienen una *tesis* sobre el derecho vulnerado y una *base fáctica*, no contienen una justificación jurídica que sostenga de qué manera las actuaciones advertidas vulneran el derecho a la motivación. Asimismo, esta Magistratura observa que estos párrafos —incluso de ser claros y completos— guardan relación y dependencia a los hechos que dieron lugar al proceso de origen, buscando un pronunciamiento del fondo de estos por este Organismo. Esta Corte no se pronunciará al respecto en esta sentencia, a menos que estime pertinente efectuar un control mérito,[10] lo que no resulta necesario.

16. Por otra parte, esta Magistratura verifica que tanto los argumentos esgrimidos respecto de las vulneraciones al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, así como la de ser juzgado por juez competente y a la seguridad jurídica son claros y completos. Pese a ello, esta Magistratura considera que los cargos

[9] CCE, Sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18: "Una forma de analizar el requisito de admisibilidad establecido en la disposición legal recientemente citada es la siguiente1: un *cargo* configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 18.1. Una *tesis* o *conclusión,* en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). 18.2. Una *base fáctica* consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una *justificación jurídica* que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma 'directa e inmediata' (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC)".

[10] Asimismo, al no haber presentado argumentos claros y completos respecto de la presunta vulneración a la libertad de contratación, esta Magistratura no puede analizar un problema jurídico al respecto.

propuestos deben ser analizados a través del derecho a la seguridad jurídica, pues los argumentos de la entidad accionante se dirigen a cuestionar la improcedencia de la acción de protección propuesta, al considerar que los argumentos expuestos en el proceso de origen no revisten relevancia constitucional, pues son de orden contractual; y debían ser resueltos mediante el arbitraje pactado. En aplicación del principio *iura novit curia* esta Magistratura plantea el siguiente problema jurídico: "¿La Sala vulneró el derecho a la seguridad jurídica por aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente al referirse a un asunto netamente contractual?"

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala vulneró el derecho a la seguridad jurídica por aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente al referirse a un asunto netamente contractual?

17. Conforme establece el artículo 82 de la Constitución, el derecho a la seguridad jurídica "se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". En concordancia con lo anterior, esta Magistratura ha determinado que el propósito de la seguridad jurídica consiste en "brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad".[11] Ahondando en lo anterior, este Organismo ha establecido que:

> El individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.[12]

18. En el caso *in examine*, la entidad accionante sostiene que habría existido una vulneración a la seguridad jurídica por cuanto la Sala aceptó una acción de protección que no procedía porque a través de ella se pretendía resolver cuestiones netamente contractuales, cuya resolución debía darse por arbitraje, conforme se acordó en el convenio arbitral contenido en el Contrato.

19. Ahora bien, es importante considerar que esta Magistratura ya ha establecido que —en el conocimiento de una acción de protección— es imperativo que los jueces

[11] CCE, Sentencia 5-19-CN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 21; y, Sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 69.
[12] CCE, Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; y, Sentencia 852-20-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 20.

constitucionales examinen si existió o no una real vulneración de derechos, y, de comprobar su ausencia, determinar las vías adecuadas y eficaces para resolver el caso puesto a su conocimiento. Al respecto, en la sentencia 001-16-PJO-CC se estableció que:

> Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido. 2. La regla expedida en la presente sentencia deberá ser aplicada con efectos generales o erga omnes en casos similares o análogos.[13]

20. Empero, lo referido encuentra varias excepciones que se han desarrollado a través de la jurisprudencia de esta Corte en la que se ha determinado la vulneración de la seguridad jurídica por la manifiesta improcedencia de las acciones de protección planteadas.[14] Al respecto, en la sentencia 2539-18-EP/24 se estableció un recuento de causas en las que se ha determinado que las acciones de protección son improcedentes, al ventilarse —en el marco de estas— asuntos netamente civiles y patrimoniales, y respecto de la desnaturalización de estos procesos. Entre ellas se encuentran las sentencias 1178-19-JP/21,[15] 1357-13-EP/20,[16] 1101-20-EP/22,[17] y 446-19-EP/24.[18]

---

[13] CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, p. 24.
[14] Ver, por ejemplo, Sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 38.
[15] En cuanto a la posibilidad de analizar el derecho a la propiedad en el ámbito constitucional, esta Corte ha establecido que esto es viable siempre que los hechos que involucren dicho derecho superen las características típicas de la legalidad. Es decir, cuando no puedan ser completamente resueltos a través de los procedimientos y normas legales y, por lo tanto, requieran un examen constitucional más profundo que vaya más allá de lo meramente técnico o procedimental.
[16] En el marco de una causa por el cobro de una serie de cheques, la Corte concluyó que la acción de protección interpuesta no estaba enfocada en la defensa de derechos constitucionales. En su lugar, la empresa actora (Galcomex) acudió a la justicia constitucional para pedir que se ordenara a otra entidad privada (Banco Internacional) procesar unos cheques conforme a la normativa que la empresa creía aplicable. Esta solicitud tenía un carácter claramente civil.
[17] Respecto de la extinción de una obligación derivada de una relación contractual, ya que las disputas por el incumplimiento de una obligación contractual deben resolverse mediante los mecanismos ordinarios previstos en la normativa sustantiva y procesal correspondiente. Sin embargo, de manera excepcional, estas relaciones pueden generar violaciones a derechos con contenido estrictamente constitucional. En una relación comercial, si una empresa considera que una entidad financiera de derecho privado no cumplió con una norma del ordenamiento jurídico, puede exigir al Estado su cumplimiento a través de los mecanismos apropiados. No obstante, este desacuerdo sobre la aplicación de normas entre dos personas jurídicas de derecho privado no implica automáticamente una violación a la seguridad jurídica que pueda ser protegida mediante una acción de protección.
[18] En el marco de controversias sobre derechos de propiedad intelectual relacionadas con el diseño de un producto, esta Corte determinó la improcedencia de la acción puesto que la parte accionante no buscaba proteger una dimensión constitucional de los derechos de propiedad intelectual. En cambio, intentaba utilizar las medidas cautelares constitucionales como un mecanismo para impugnar una decisión administrativa con la que no estaba de acuerdo, en un asunto de naturaleza comercial y técnica.

21. Ahora bien, conforme se desprende de la demanda de la acción *in examine*, la Prefectura estima que, en el marco del proceso de acción de protección, se dio cabida a las pretensiones de CONORTE pese a existir:

> [T]res notorias improcedencias: 1. Nunca hubo vulneración del derecho a la defensa ni al debido proceso de la compañía concesionaria, en atención a que recibieron una multa de acuerdo al debido procedimiento establecido por ellos mismos en el contrato principal de concesión; 2. El trasfondo de la pretensión de la compañía concesionaria es de naturaleza contractual y patrimonial, según lo reconoció la propia concesionaria en audiencia. Para dicha compañía, supuestamente no hay incumplimiento contractual; y, 3. Cualquier reclamo de la concesionaria en torno a la ejecución o aplicación de las cláusulas del contrato, entre ellas, la cláusula penal, debe hacerse por la vía arbitral, en virtud de que ellos mismos pactaron jurisdicción convencional en la Cláusula Trigésimo Quinta del contrato de concesión, algo que no respetaron.

22. Así, la entidad accionante considera que se trataron cuestiones improcedentes mediante la acción de protección propuesta por CONORTE. Por ello, corresponde a esta Corte analizar si es que estamos frente a un caso de manifiesta improcedencia, al procurar, CONORTE, ventilar cuestiones netamente contractuales en sede constitucional.

23. Así, una vez que se ha revisado el expediente del proceso de origen de la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte verifica lo siguiente:

23.1. En octubre de 1998, la Prefectura y CONORTE suscribieron un contrato en el que se otorgó a esta última la concesión para la construcción vial de determinadas carreteras en la provincia del Guayas. En la cláusula décimo primero del Contrato se establece que:[19]

> La existencia de cualquier trabajo defectuoso que, a criterio de la Unidad de Concesiones no cumpla con las especificaciones establecidas, sea por motivo de la calidad de los materiales, de la mano de obra empleada u otras causas, deberá hacerse constar por escrito, para conocimiento del Concesionario, el que procederá a repararlo inmediatamente. **Si el Concesionario no estuviere de acuerdo con la observación formulada, podrá hacer sus descargos correspondientes dentro del término de 10 días siguientes al de la comunicación por escrito en que se le hace conocer tales novedades** […] **En caso de que el Concesionario no estuviera de acuerdo con la disposición de la Unidad de Concesiones de demoler y reconstruir trabajos que a su juicio sean defectuosos, el primero podrá someter el caso a un Tribunal de Arbitraje**. En caso de incumplimiento de las obligaciones de la Sociedad Concesionaria el Director de la Unidad de Concesiones notificará a la misma de la infracción detectada y propondrá la aplicación, si es el caso, de las multas no reintegrables que se estipulan en las siguientes tablas […]
>
> [Énfasis añadido]

[19] Fs. 24 a 30 del expediente.

23.2. La cláusula también determina que: "[e]l concesionario será objeto de una multa no reintegrable equivalente al dos mil por mil del valor de la obra o servicio propuestos no realizados en el tiempo señalado […] [c]uando el incumplimiento se produzca en la etapa de explotación, además de la multa antes indicada, el concesionario deberá pagar por cada día de mora en el cumplimiento una multa diaria equivalente al diez por ciento (10%) de la recaudación promedio diaria del mes anterior".[20] Asimismo, respecto de esta cuestión, la misma cláusula prescribe que: "**[s]i el Concesionario desea reclamar de la procedencia y monto de la sanción Impuesta por el Concedente por cualquier causa podrá recurrir a la vía arbitral, pagando previamente la multa**. Si **del arbitraje se concluyese que no hay lugar a la imposición de sanciones**, la multa deberá ser reintegrada al Concesionario, con los intereses correspondientes […]" (énfasis añadido).

23.3. Por su parte, de la cláusula trigésimo quinta del Contrato se desprende que: [21]

> **Cualquier dificultad que pudiera surgir entre el Concedente y Concesionario con relación a la interpretación, extensión, ampliación, cumplimiento o incumplimiento, ejecución o terminación del presente contrato de concesión, o de cualquiera de las cláusulas, incluso aquellas cuyas estipulaciones requieran acuerdo de las partes y éstas no lo obtengan, podrá ser resuelta en única instancia por intermedio del arbitraje**, tanto en el procedimiento como en el fallo, cuyas resoluciones quedarán ejecutoriadas por el solo hecho de dictarse y ser notificadas a las partes en la forma que el arbitraje determine.
>
> Las **partes se comprometen llevar a conocimiento y resolución de sus controversias a la Comisión de Arbitraje excluyendo la jurisdicción ordinaria**, dicha Comisión se conformará de acuerdo lo estipulado en el Artículo ciento nueve del Reglamento a la Ley de Modernización.
>
> Si en la interpretación aplicación [sic] de las cláusulas del contrato de concesión surgieren discrepancias y las mismas no han podido ser solucionadas de mutuo acuerdo entre las partes, y cualquiera de ellas se viese obligada a acudir al arbitraje, las mismas que determinarán su procedimiento para el desarrollo del proceso arbitral. Cualquiera de las partes podrá acudir a la Resolución a través del arbitraje para lo cual procederá a notificar a la otra parte su decisión de someter el punto o puntos controvertidos a la resolución mediante arbitraje, para lo cual presentará su demanda en la cual exponga los fundamentos de hecho y de derecho y presente la prueba o pruebas pertinentes.

[20] En concordancia, la cláusula Décimo Sexta del Contrato establece, como atribución del concedente, "[i]mponer y recaudar las respectivas multas de conformidad con el esquema acordado del contrato y aplicar, en general, las sanciones administrativas previstas en el contrato, respetando en todo caso el derecho de defensa de las partes".

[21] Fs. 60 y 61 del expediente.

> Conforme al Artículo treinta y ocho de la Ley de Mediación y Arbitraje, el Arbitraje se sujetará a las normas de procedimiento de esta Ley, al procedimiento establecido en el Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de la ciudad de Guayaquil.
>
> Los laudos arbitrales son inapelables, pero podrán aclararse a petición de parte, antes de que el laudo se ejecutoríe, en el término de tres días desde que fueron notificadas las partes. Dentro de este mismo término los árbitros podrán corregir errores numéricos de cálculo, tipográficos o de naturaleza similar. – Los laudos arbitrales no serán susceptibles de ningún otro recurso que no se establezcan [sic] en esta cláusula. No será materia de arbitraje la facultad de hacer efectivas las garantías entregadas por el Concesionario al Concedente, por causas de su incumplimiento.
>
> Las partes no podrán concurrir ante la Comisión de Arbitraje, en los casos que corresponda, sin que previamente hayan agotado los procedimientos de reclamo entre ellas, condición que se entenderá cumplida cuando una de las partes, rechace por escrito la reclamación de la otra.
>
> Los gastos ocasionados por honorarios de la Comisión de Arbitraje, las Asesoría Técnicas que se precisen y cualquier otro gasto en que se incurra como consecuencia del arbitraje deberán ser soportados por las partes en litigio, en la proporción que indique la Comisión de Arbitraje.
>
> Los procedimientos de arbitraje se llevarán por escrito y en idioma castellano. Una vez hecha efectiva alguna de las garantías, en caso de que el Concesionario considere que tal hecho ha sido improcedente. Podrá acudir al arbitraje y reclamar la compensación que corresponda por daños y perjuicios, incluido el daño emergente y el lucro cesante.

23.4. En el marco de la ejecución del contrato de concesión, la Prefectura inició procedimientos para la determinación del cumplimiento de este. Así, mediante oficio GPG-0228-UNICON-2019, el director provincial de concesiones de la Prefectura notificó a las partes del inicio de inspecciones en las vías concesionadas para verificar su estado. Más adelante, mediante oficio 084-EDL-UNICON-2020, se informó al director provincial de concesiones que se habría constatado la existencia de rubros no ejecutados por parte de CONORTE.

23.5. Con lo anterior, mediante oficio 0311-PG-EFA-UNICON-2020, el director provincial de concesiones notificó a CONORTE sobre aquellos rubros, y la consiguiente infracción estipulada en la cláusula décimo primera del Contrato. Con ello, mediante oficio 0323-PG-EFA-UNICON-2020, el director de concesiones recomendó la imposición de la multa prevista en dicha cláusula.

23.6. En base a lo antes mencionado, la Prefectura impuso una multa de USD 3 626 176,10, por concepto de rubros no ejecutados en los corredores viales

entre Guayaquil y El Empalme. Esta multa fue impuesta mediante el oficio PG-SGR-052-2020, notificado a CONORTE el 19 de octubre de 2020.

23.7. En virtud de lo anterior, CONORTE presentó la acción de protección del proceso de origen, en la que estableció que aquel oficio se emitió "sin que previamente se le haya dado a CONORTE S.A. la oportunidad de defenderse (mayúsculas en el original omitidas)". CONORTE establece que el oficio PG-SGR-052-2020 en el que se impuso la multa se emitió "menos de 24 horas después" del oficio 0323-PG-EFA-UNICON-2020, en el que se recomendó la imposición de multas. Esto, a su criterio, "sin haber notificado el inicio de un procedimiento administrativo sancionador". Con lo anterior, en su demanda de acción de protección, CONORTE estableció que:

> [S]i [sic] perjuicio de la gravedad de los hechos que refiero, esta [el oficio PG-SGR-052-2020] es una de las siete Resoluciones que ha impuesto sanciones a mi representada, lo cual la sitúa a las puertas de que la máxima autoridad declare la caducidad del contrato, acorde a lo establecido en el contrato, y con ello la terminación del contrato de concesión. La trascendencia de esta Resolución es que, con el valor de la multa impuesta, se sitúa a mi representada en la situación de caducidad prevista en el numeral 20.3 de la Cláusula Vigésima del contrato […] **Sin perjuicio de lo anterior, es tal la gravedad de la Resolución dictada, que, si mi representada no paga la multa en el plazo de 30 días, se iniciará la ejecución coactiva, en un evidente perjuicio patrimonial que amenaza la correcta ejecución del contrato de concesión (énfasis añadido).**

23.8. Con base en lo anterior, CONORTE pretendió que se "[d]eje sin efectos jurídicos de manera definitiva la Resolución Nº. PG-SGR-052-2020 de 16 de octubre de 2020, dictada por la Señora Prefecta Provincial del Guayas", y que se "siente[n] las bases de la correspondiente reparación económica por la vulneración de los derechos alegados".

23.9. En virtud de lo anterior, la jueza de primera instancia revisó el caso y concluyó que las partes habían planteado un procedimiento contractual para la aplicación de multas, y su impugnación, por lo que concluyó que: "se ha cumplido con el procedimiento propio PREVIAMENTE establecido entre las partes contratantes en el pleno ejercicio de la autonomía de la voluntad". Asimismo, concluyó que no existió vulneración de derechos constitucionales, y que la revisión de estas controversias mediante acción de protección "violaría el Derecho constitucional a la libertad contractual que respeta la regla contractual autoimpuesta por las propias partes".

23.10. En apelación, *contrario sensu*, la Sala consideró que "[p]ara el caso en concreto puntual, se demandó el haber sido notificado con la emisión de una resolución de entidad pública que impone una multa superando el valor del 100% por un

incumplimiento de obra y trabajo defectuoso […] sin que se haya participado en los trámites inherentes a su elaboración y sin tener el derecho de defensa y contradicción; por consiguiente, se le impone una multa exagerada a decir, del accionante". Con aquello, la Sala concluyó que:

> [C]omo se podrá advertir, la resolución que se analiza, causa daño grave a Conorte S.A., es evidente que lo causa, y sobre todo cuando, no se garantizó su derecho a defenderse, contradecir los cargos imputados, ofrecer su reparación o cumplimiento, en ese orden de ideas, la multa impuesta es un monto dinerario significativo que afecta los intereses de cualquier persona jurídica; dentro del marco del Estado constitucional de derechos y justicia no se concibe que el instrumento público de orden contractual, no se prevea y garantice este derecho.

23.11. Con lo anterior, la Sala aceptó el recurso de apelación de CONORTE, y revocó la sentencia subida en grado.

24. De lo antes expuesto, esta Magistratura observa lo siguiente: (**i**) según lo estipulado en el Contrato, determinados incumplimientos, retrasos o trabajos defectuosos tienen un procedimiento expresamente establecido por las Partes; y, (**ii**) en caso de estar en desacuerdo con situaciones suscitadas en este proceso, el mismo Contrato prevé la remisión de estas cuestiones a arbitraje. Asimismo, es claro que la cláusula arbitral del Contrato cobija a

> cualquier dificultad que pudiera surgir entre el Concedente y Concesionario con relación a la interpretación, extensión, ampliación, cumplimiento o incumplimiento, ejecución o terminación del presente contrato de concesión, **o de cualquiera de las cláusulas**, incluso aquellas cuyas estipulaciones requieran acuerdo de las partes y éstas no lo obtengan, **podrá ser resuelta en única instancia por intermedio del arbitraje** (énfasis añadido).

25. En concordancia, conforme establece el artículo 190 de la Constitución, "se reconoce el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos. Estos procedimientos se aplicarán con sujeción a la ley, en materias en las que por su naturaleza se pueda transigir". Ahondando en aquello, respecto de los procedimientos arbitrales entre el Estado y entidades del sector público, el artículo 4 del Reglamento a la Ley de Arbitraje y Mediación ("**Reglamento**") prescribe que

> [s]i el Estado o una entidad del sector público hubiese pactado arbitraje, los árbitros tendrán competencia **exclusiva** para resolver cualquier disputa sobre los hechos, actos o demás actuaciones administrativas que tengan relación o surjan con ocasión de la relación jurídica sometida a su conocimiento, **incluyendo los actos de terminación, caducidad, o sancionadores expedidos en el marco de la relación jurídico contractual**, indistintamente del órgano administrativo que los emita (énfasis añadido).

26. De hecho, el artículo 123 del Reglamento General a la Ley de Modernización del Estado —ley aplicable al Contrato según las partes— prescribe que

> [d]urante la explotación, el concedente designará un Fiscalizador, que controlará el cumplimiento del contrato, en todos sus aspectos. En caso de incumplimiento el Fiscalizador notificará las infracciones a la sociedad concesionaria y propondrá a la autoridad superior del concedente la aplicación de las sanciones y multas que procedan según el contrato. El concesionario deberá pagar siempre estas multas, **pudiendo reclamar de ellas y pedir su eliminación o supresión a la Comisión de Arbitraje** (énfasis añadido).

27. De lo anterior se colige, entonces, que las cuestiones puestas a discusión por parte de CONORTE en acción de protección cuentan con vías idóneas que han sido reconocidas por las partes del Contrato, y que también están reguladas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Lo anterior responde a que los hechos suscitados en el marco de la ejecución de un contrato público son altamente complejos, técnicos y especializados. Así, tanto los procesos administrativos como los judiciales o arbitrales respecto de contratación pública revisten de la complejidad que responden a las vicisitudes de dicha materia. En ellos participan peritos, testigos y expertos, y se practican una serie de pruebas que requieren de un análisis pormenorizado y especializado. Estos procedimientos están ampliamente regulados, y en ellos se prevé una tutela efectiva de los derechos de las partes intervinientes.

28. Asimismo, de la revisión de los hechos sometidos a acción de protección en el caso *in examine* se observa que —en el fondo— CONORTE busca una revisión del procedimiento contractual de imposición de multas, así como del hecho de cómo la cuantía de ésta incidiría en una potencial terminación del Contrato, y su correspondiente afectación económica. De ahí que, a criterio de esta Corte, la determinación de si la imposición de multas se dio a través de los procedimientos y mecanismos previstos en el Contrato es una cuestión que requiere de la revisión de la ejecución de las obligaciones contractuales, el cumplimiento de lo establecido en el contrato y su análisis pormenorizado, lo que escapa de las competencias de los jueces constitucionales mediante acción de protección.

29. Así, además, siendo que el mismo Contrato estableció los mecanismos pertinentes para someter dichas controversias, esta Magistratura considera que aquellas cuestiones responden a aspectos netamente contractuales. Al respecto, esta Corte ha establecido que aquellas controversias deben ser "resuelta[s] sobre la base de las reglas que regulan las relaciones jurídicas bilaterales privadas y en las que es posible contar con un mayor espacio de práctica y contradicción de la prueba del que es posible en el trámite de la acción de protección".[22]

[22] CCE, Sentencia 2539-18-EP/24, 1 de agosto de 2024, párr. 24.

30. Lo anterior se agrava aún más cuando se toma en consideración que la cláusula Trigésimo Quinta del Contrato contiene un convenio arbitral en el que las partes claramente han decidido someter sus disputas a dicho mecanismo de solución de controversias. De ahí que, a lo largo del *iter* del proceso de origen, la Prefectura habría alegado la existencia de esta cláusula como un argumento para que se desestime la acción propuesta por CONORTE, lo cual —a su juicio— inhibía a los jueces constitucionales de conocer dicha garantía.

31. Esto no es ajeno a las consideraciones que ha establecido esta Corte respecto de la existencia de un convenio arbitral y sus efectos en la jurisdicción ordinaria. Al respecto, es fundamental considerar que el proceso arbitral está fundado, principalmente, en la autonomía de la voluntad de las partes, quienes —en el ejercicio de su derecho de libertad— "poseen no sólo la autonomía para estructurar sus actividades económicas, sino también de configurar un sistema para resolver conflictos que se originen con ocasión de éstas (en las materias que el derecho lo permita), y sin que para ello se requiera la intervención del Estado".[23] El instrumento mediante el cual se plasma la voluntad de las partes para ventilar determinados conflictos en arbitraje es, precisamente, el convenio arbitral.

32. Este convenio no solo guarda relevancia en una faceta de libertad contractual, sino respecto del debido proceso y la defensa, pues los contratantes son quienes escogen quién o quienes actuarán como autoridad competente al resolver las discrepancias que surjan de las mutuas obligaciones contractuales y sus efectos, con el debido respeto a las garantías procesales básicas de toda persona y sin obstar que cuestiones que rebasen las cobijadas por el convenio arbitral puedan ser ventiladas en las vías idóneas, esto es, las que estuvieren al margen de las expresas obligaciones que sean materia del contrato.

33. De ahí que del análisis de los recaudos procesales, esta Corte concluye que los fundamentos de la acción de protección del proceso de origen y la naturaleza del caso son de tal especificidad que permiten concluir que la garantía jurisdiccional accionada fue manifiestamente improcedente de acuerdo a lo establecido en el artículo 40 de la LOGJCC, al existir vías idóneas para la tutela de las cuestiones que CONORTE puso a conocimiento mediante acción de protección. De tal forma, se concluye que —la Sala— al haber aceptado el recurso de apelación de CONORTE en la acción de protección de origen, vulneró el derecho la seguridad jurídica de la entidad accionante.

34. Lo antes establecido, cabe mencionar, no significa que cuestiones relativas a la ejecución de contratos públicos *nunca* puedan ser revisadas mediante acción de protección, sino que cuestiones que sean netamente contractuales y respecto de las

[23] *Ibid*., párr. 32.

cuales se hayan determinado los mecanismos eficaces deben sustanciarse en la vía acordada por las partes, siendo esta la idónea. Al respecto, esta Corte ha establecido que cuestiones atinentes a la ejecución de contratos públicos, tales como, por ejemplo, su terminación unilateral "puede[n] implicar una serie de aspectos financieros, jurídicos y esenciales ténicos conforme al objeto de la contratación; que, en caso de presentarse una controversia, no tendría cabida en la justicia constitucional".[24] También se ha determinado que:

> Las garantías jurisdiccionales no son ni un mecanismo de impugnación de las decisiones de la justicia ordinaria o la vía administrativa ni un paso previo por agotar antes de acudir a la justicia ordinaria o a la vía administrativa. En realidad, **existen casos en los que la vía judicial es la idónea y otros en los que las medidas cautelares constitucionales y/o la acción de protección lo son**. **Las medidas cautelares y la acción de protección son vías idóneas para la tutela y protección de derechos constitucionales siempre y cuando el caso cumpla los requisitos de procedencia y no incurra en las causales de improcedencia previstos en la LOGJCC**.[25]
>
> [Énfasis añadido]

35. Así, conforme se mencionó en párrafo 19 *supra*, la jurisprudencia de esta Corte ha definido que los jueces —en el marco de una acción de protección— están obligados a analizar y pronunciarse respecto de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales. De ahí que, frente a una acción de protección sobre cuestiones que —al menos *prima facie*— parecen cobijadas por un convenio arbitral, aun subsiste la obligación de los jueces constitucionales de realizar un análisis sobre la real vulneración de derechos mediante sentencia.

36. No obstante, es fundamental que estos también analicen la naturaleza de la controversia sometida a su conocimiento. Esto con el fin de determinar si es que lo que pretende ventilarse *realmente* es una vulneración de derechos constitucionales o si, por el contrario, responde a cuestiones netamente contractuales o de naturaleza patrimonial que encuentran su vía idónea en la sede que los sujetos procesales han determinado para aquello; *i.e.*: arbitraje. Este análisis deberá realizarse mediante sentencia.

6. Reparación

37. Conforme lo establecido en el artículo 86 (3) de la CRE, y los artículos 6 (1) y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. Así, habiendo encontrado la vulneración a la seguridad jurídica, es fundamental que esta Corte determine las medidas de reparación idóneas en caso *in examine*.

[24] CCE, Sentencia 87-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 38-39.
[25] CCE, Sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 55.

38. Esta Magistratura ya ha establecido —en su sentencia 843-14-EP/20— que:

> [G]eneralmente, frente a una vulneración de derechos fundamentales, procede, como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial; sin embargo, **cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario**.
>
> [Énfasis añadido]

39. En casos previos en los que esta Corte ha determinado la improcedencia de la acción de protección, se ha señalado que remitir el caso sería innecesario, ya que no existe otra decisión posible —es decir, distinta al archivo del caso— que sea coherente con el fallo de la Corte. Esto se debe a que la acción de protección es improcedente debido a la existencia de vías adecuadas para resolver la controversia que originó el proceso.

40. De ahí que, toda vez que en el caso *in examine* se ha verificado una vulneración a la seguridad jurídica al haberse conocido una acción de protección improcedente, está claro que el reenvío devendría en inútil, al establecerse que este tipo de conflictos no son susceptibles de ser impugnados en acción de protección. En tal virtud, esta Corte dispone, como medida de reparación, dejar sin efecto la totalidad del proceso 09332-2020-09687, lo que conlleva su archivo.

7. 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. **Aceptar** la presente acción extraordinaria de protección.

2. **Declarar** que la sentencia de 5 de febrero de 2021 emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

3. Como **medida de reparación**:

   (i) Dejar sin efecto todas las actuaciones procesales dentro del juicio número 09332-2020-09687 (esto es, todas las providencias y diligencias efectuadas en el proceso, incluyendo las emitidas en fase de ejecución).

(ii) En consecuencia, se dispone el archivo del proceso.

4. **Notifíquese** y **cúmplase**.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, dos votos salvados de las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 1692-21-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque, aunque estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de mayoría, disiento parcialmente de su justificación. A continuación, sintetizo la razón de mi discrepancia, expuesta en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.

2. Estoy de acuerdo con el voto de mayoría en que se debía estimar la demanda presentada por la Prefectura del Guayas en contra de una sentencia que aceptó una acción de protección claramente improcedente, pues resolvió un conflicto meramente contractual. Sin embargo, discrepo en dos aspectos del razonamiento empleado para llegar a esta decisión.

3. En primer lugar, con uno de los criterios utilizados para concluir que la controversia era meramente contractual. Al respecto se debe considerar que la compañía que presentó la demanda de acción de protección alegó que se vulneraron sus derechos al debido proceso y a la defensa en la imposición de multas en su contra. El voto de mayoría considera que esta alegación no trascendía del ámbito contractual, entre otros aspectos, porque el procedimiento establecido para la imposición de multas estaba definido en un contrato público. Este enfoque me parece equivocado. Si bien en los contratos públicos se suelen definir los aspectos concretos del procedimiento de imposición de multas, estos contratos no son autosuficientes para determinar el régimen aplicable, sino que se debe observar todo el ordenamiento jurídico y, dentro de dicho ordenamiento, los derechos fundamentales. Es decir, por el mero hecho de que un procedimiento se prevea en un contrato esto no determina que cualquier controversia que surja en torno a su aplicación excluya del análisis a las normas legales y constitucionales relativas a dicho procedimiento y al contrato en sí mismo. Así como es evidente que en el procedimiento debían observarse las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, también debían respetarse los derechos fundamentales, lo que demuestra que el hecho de que el procedimiento de imposición de multas se detallara en un contrato no es un criterio aceptable para concluir que la controversia era meramente contractual.

4. En segundo lugar, estoy en desacuerdo con la reiterada mención que el voto de mayoría hace a que el contrato incluía una cláusula arbitral. Si bien este es usado como un mero argumento de refuerzo en la fundamentación de dicho voto, en mi opinión, resulta del todo irrelevante (incluso como argumento de refuerzo). Esto, por cuanto me parece evidente que el alcance de una cláusula de este tipo nunca podría incluir válidamente

la resolución de una controversia relativa a la vulneración de un derecho fundamental, que es lo que planteó la compañía al presentar su demanda de acción de protección.

5. Finalmente, cabe reiterar que estas diferencias no comprometen mi acuerdo con la decisión de estimar la acción extraordinaria de protección, adoptada en el voto de mayoría. Por esto, mi voto es concurrente.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 1692-21-EP fue presentado en Secretaría General el 27 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 11:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 1692-21-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con profundo respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 1692-21-EP/24 (**"sentencia"**), expreso mi desacuerdo y, sobre la base del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado sobre la base de los motivos que expongo a continuación.

2. En la sentencia, se analizó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica supuestamente incurrida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (**"Sala Provincial"**), en la que se aceptó una acción de protección y se dejó sin efecto una multa contractual impuesta por la Prefectura de la provincia del Guayas (**"Prefectura"**), a la compañía Concesionaria Norte CONORTE S.A. (**"CONORTE"**). En ese contexto, la Corte concluyó que la Sala Provincial vulneró el derecho de la Prefectura a la seguridad jurídica toda vez que la acción era manifiestamente improcedente.

3. Para llegar a tal conclusión, la sentencia razonó, esencialmente, que existen casos en los que la acción de protección es manifiestamente improcedente, como los que están relacionados con asuntos netamente civiles y patrimoniales y los que desnaturalizan la garantía jurisdiccional. Al respecto, la sentencia razonó que la controversia bajo análisis era de índole netamente contractual, pues:

3.1. Tuvo antecedente un contrato suscrito entre la Prefectura y CONORTE, y que preveía un procedimiento frente a la ejecución de trabajos defectuosos y la posibilidad de imponer multas frente al incumplimiento. En ese contexto, tras las inspecciones correspondientes y la constatación de rubros no ejecutados, la Prefectura impuso a CONORTE una multa por rubros no ejecutados.

3.2. En el contrato mencionado se estableció que toda controversia relativa a él debía discutirse en arbitraje, cuestión que constituye la voluntad de las partes y que debe ser respetada. Según la sentencia, la celebración de convenios arbitrales en materia de contratación pública está permitida por la Constitución y prevista en el Reglamento a la Ley de Arbitraje y Mediación, así como en el Reglamento General a la Ley de Modernización del Estado —aplicable al contrato por acuerdo de las partes—. Además, la sentencia sostiene que el arbitraje es la vía idónea reconocida por las partes en el contrato para la solución de sus conflictos, y que

su reconocimiento se fundamenta en que la ejecución de los contratos públicos suele abarcar cuestiones "altamente complej[a]s, técnic[a]s y especializad[a]s", que requieren la participación de "peritos, testigos y expertos, y […] una serie de pruebas que requieren de un análisis pormenorizado y especializado".

3.3. El fundamento de la acción de protección fue que CONORTE no habría tenido la oportunidad de defenderse previo a la imposición de la multa. Así, de acuerdo con la sentencia, a través de esta garantía, CONORTE buscó "una revisión del procedimiento contractual de imposición de multas, así como del hecho de cómo la cuantía de ésta incidiría en una potencial terminación del Contrato, y su correspondiente afectación económica". Dichas cuestiones, según la sentencia, son muy específicas y, en consecuencia, deben ser "resuelta[s] sobre la base de las reglas que regulan las relaciones jurídicas bilaterales privadas", con "un mayor espacio de práctica y contradicción de la prueba", y, por lo tanto, "escapa[n] de las competencias de los jueces constitucionales mediante acción de protección".

4. Disiento del análisis previamente expuesto, por dos razones fundamentales, que desarrollaré a continuación. Primero, discrepo de la conclusión de que la acción era manifiestamente improcedente. Segundo, no coincido con que, a través de una acción extraordinaria de protección, en el marco del derecho a la seguridad jurídica, le corresponda a la Corte realizar un examen sobre la procedencia de la acción de origen, pues esto es contrario a la naturaleza misma de la acción extraordinaria de protección.

Sobre la supuesta improcedencia manifiesta de la acción

5. La sentencia reconoce que existen cuestiones relativas a la ejecución de contratos públicos que sí podrían merecer un pronunciamiento a través de una acción de protección, mientras tengan por finalidad "la tutela y protección de derechos constitucionales" y siempre y cuando no se trate de asuntos "netamente contractuales y respecto de l[o]s cuales se hayan determinado los mecanismos eficaces" (párr. 34).

6. Desde mi punto de vista, este es precisamente uno de los casos en los que se pretende la tutela y protección de un derecho constitucional, pues el fundamento de la acción de protección que presentó CONORTE consistió en que no se habría permitido su participación en los pasos previos a la imposición de la multa, razón por la cual no se habría respetado el ejercicio de su derecho a la defensa y contradicción. A mi criterio, esta no es una cuestión relativa al contenido patrimonial de la multa o al cumplimiento del procedimiento previsto en el contrato para aplicarla y, por lo tanto, no puede ser regulada por las normas aplicables a las relaciones jurídicas bilaterales privadas, menos aun tomando en cuenta que la imposición de multas constituye una facultad exorbitante del Estado. Por lo dicho, no considero que existan razones suficientes para sostener que la acción de protección era manifiestamente improcedente.

Sobre los riesgos de volver a realizar un examen de la procedencia de la acción

7. Más allá de que no coincido con la apreciación de que la acción de protección era manifiestamente improcedente, me preocupa muchísimo que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, sin entrar al mérito de la causa, la Corte realice un examen sobre la procedencia de la acción, so pretexto del derecho a la seguridad jurídica. Entre 2008 y 2018, el derecho a la seguridad jurídica se utilizaba como un comodín que le permitía a la Corte Constitucional pronunciarse aleatoriamente sobre cuestiones de legalidad, corrigiendo la manera en que jueces penales, civiles, laborales o constitucionales habían aplicado las normas en las causas bajo su conocimiento. Aquello, si bien permite a la Corte incidir en una diversidad de casos en los que los jueces de instancia podrían haber incurrido en errores, lejos de darle más poder a la Corte, la convierte en un mero tribunal de alzada.

8. Una Corte Constitucional no puede pretender suplantar el rol que deben cumplir los jueces de instancia, ni siquiera en el marco de las garantías jurisdiccionales. La acción extraordinaria de protección no es un recurso a través del cual se puedan discutir nuevamente cuestiones sobre la correcta o incorrecta aplicación de la ley, a menos que dicha incorrección tenga una trascendencia constitucional. Desde 2019, la jurisprudencia de esta Corte se había esforzado en alejarse de criterios previos a través de los cuales la acción extraordinaria de protección se utilizaba como un recurso de alzada.[1] Incluso, la Corte estableció criterios rígidos para entrar a conocer el mérito de la acción de origen, de manera excepcional y sólo en casos de garantías jurisdiccionales.[2]

9. Sin embargo, en su jurisprudencia reciente,[3] temo que la Corte ha vuelto a abrir la puerta para que a través del derecho a la seguridad jurídica, en el marco de una acción extraordinaria de protección, la Corte reemplace el rol de los jueces de instancia y, sin entrar a conocer el mérito de la causa, se pronuncie sobre la procedencia o improcedencia de la acción de origen, olvidando que el objeto de la extraordinaria de protección es tutelar vulneraciones de derechos en las sentencias impugnadas, no corregirlas. El derecho a la seguridad jurídica no garantiza decisiones correctas.

---

[1] CCE, sentencia 1901-13-EP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 26; sentencia 1851-13-EP/19, 7 de noviembre de 2019; sentencia 193-14-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 47; sentencia 1448-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 33.

[2] CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55. En ella, la Corte Constitucional delimitó su competencia para revisar el mérito del proceso de origen al conocer acciones extraordinarias de protección. En la jurisprudencia anterior a dicha sentencia, no existían requisitos taxativamente establecidos para revisar el mérito del proceso originario.

[3] CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024; sentencia 2731-23-EP/24, 11 de julio de 2024; sentencia 2791-23-EP/24, 11 de julio de 2024; sentencia 2539-18-EP/24, 1 de agosto de 2024.

10. Tal como se desprende de los párrafos 3.1 y 3.2 *ut supra*, para declarar que la acción era manifiestamente improcedente, la sentencia realizó una revisión de los hechos que originaron la controversia y, específicamente, del contenido del contrato, incluyendo su cláusula arbitral, el procedimiento previsto para la corrección de trabajos defectuosos, la facultad para la imposición de multas contractuales; y, de las actuaciones de la Prefectura en ejecución del contrato (ver párrafos 23.1 a 23.6 de la sentencia). Todo esto a pesar de que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, no le corresponde a la Corte revisar nuevamente los hechos que dieron lugar al proceso de origen.

11. No puedo coincidir con que una revisión de tal naturaleza se realice en el contexto de una acción extraordinaria de protección. Bajo el pretexto de corregir violaciones a la seguridad jurídica, la Corte se estaría atribuyendo competencia para revisar toda decisión sobre la procedencia de la acción de protección, incluyendo la existencia de otras vías adecuadas y eficaces para resolver cada conflicto.

12. Tal como lo expuse en el voto concurrente a la sentencia 2539-18-EP/24, desde mi punto de vista, el análisis sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica no permite revisar la corrección de una decisión adoptada dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales, so pretexto de indagar sobre si versaba sobre un caso de manifiesta improcedencia. Cada vez que la Corte, en el marco de una acción extraordinaria de protección, declara la violación del derecho a la seguridad jurídica en cualquier caso de improcedencia de la garantía de origen, convierte a la acción extraordinaria de protección en un recurso, lo cual desnaturaliza el objeto y el carácter extraordinario de esta acción, así como también invade las atribuciones de las y los jueces de instancia a quienes les corresponde esta decisión. Realizar una revisión sobre la procedencia o improcedencia de una acción de protección en el contexto de una acción extraordinaria de protección constituye una puerta peligrosa que podría convertir a esta garantía jurisdiccional en un mero recurso, desnaturalizando su objeto.

13. La Corte Constitucional no es un tribunal de alzada. Cuando la Corte, a través del derecho a la seguridad jurídica, abre la puerta para realizar la labor que les corresponde cumplir a los jueces de instancia, por ejemplo, revisando la corrección de su decisión sobre la procedencia de una garantía, la Corte convierte a la acción extraordinaria de protección en un recurso de alzada, dejando de lado que se trata de una acción autónoma, de carácter extraordinario, cuyo objeto es identificar vulneraciones de derechos en las sentencias impugnadas, mas no pronunciarse sobre los hechos de origen.

14. Solo excepcionalmente —y ante errores de tal gravedad que sean inaceptables en un Estado Constitucional— podría justificarse que a través del derecho a la seguridad

jurídica la Corte corrija un error judicial.[4] Para ello, el error debe ser tan grave que debe implicar la desnaturalización de una garantía jurisdiccional. En estos casos, efectivamente se afecta el derecho a la seguridad jurídica de la contraparte y, por tanto, se justifica revocar una decisión con carácter de cosa juzgada material.

15. En mi opinión, para constituir una vulneración de la seguridad jurídica revisable a través de la acción extraordinaria de protección, la llamada "manifiesta" improcedencia de la garantía debería ser identificable a primera vista e implicar una decisión abiertamente contraria a los requisitos de procedencia establecidos en la ley. Desde mi perspectiva, estos casos corresponden a aquellos en los que se desnaturalizan las garantías. La Corte Constitucional ha identificado, a través del análisis del derecho a la seguridad jurídica, supuestos de desnaturalización, por ejemplo, cuando se utiliza la acción de protección para el cobro de cheques,[5] la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual,[6] cuestiones técnicas y comerciales derivadas de derechos de propiedad intelectual,[7] resolver conflictos sobre la titularidad de dominio sobre bienes[8] o impugnar resoluciones de visto bueno.[9]

16. En la presente sentencia, la Corte no identifica una desnaturalización de la acción de protección y sin embargo revisa la decisión sobre procedencia de la acción a través del concepto de la "manifiesta" improcedencia, sin definir su alcance. Yo tampoco identifico en el presente caso una desnaturalización de la garantía. Y, como he explicado a lo largo del voto, no coincido en que la Corte vuelva a revisar, a través de esta acción, la corrección de la decisión de los jueces de instancia respecto de la procedencia de la acción. Por lo tanto, considero que el Pleno de la Corte Constitucional debió desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por la Prefectura.

DANIELA SALAZAR MARIN

Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

[4] En ese sentido formulé mi voto salvado a la sentencia 797-20-EP/24 de 23 de mayo de 2024.
[5] CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 39.
[6] CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párrs. 104-107.
[7] CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 52.
[8] CCE, sentencia 1596-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párrs. 36-37.
[9] CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 7 de septiembre de 2022.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1692-21-EP fue presentado en Secretaría General el 22 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:00; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 1692-21-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("RSPCCC"), con respeto a la decisión de mayoría, formulo el presente voto salvado respecto de la sentencia de mayoría 1692-21-EP/24, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte de 14 de noviembre de 2024.

2. La sentencia de mayoría resolvió la acción extraordinaria de protección presentada contra la sentencia de 5 de febrero de 2021, dictada por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (**"Corte Provincial"**). Esta decisión se dio en el marco de una acción de protección formulada por la compañía Concesionaria Norte CONORTE S.A. (**"CONORTE"**) contra de la Prefectura de la provincia de Guayas (**"Prefectura"** o **"entidad accionante"**). Tras el análisis correspondiente, se aceptó la acción al verificar que la sentencia de segunda instancia vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la Prefectura.

3. En el voto de mayoría, se determinó que la Corte Provincial vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica al aceptar un recurso de apelación cuando la acción de protección resultaba manifiestamente improcedente conforme al artículo 40 de la LOGJCC. Se estableció que las cuestiones planteadas en la acción de protección tienen vías idóneas para su resolución al ser de naturaleza netamente contractual.

4. Discrepo de la sentencia de mayoría por considerar que, en el marco de la acción extraordinaria de protección, no correspondía establecer una nueva categoría de manifiesta improcedencia. Asimismo, en mi opinión, la demanda debía ser analizada a partir de otros cargos de vulneración de derechos constitucionales alegados por la Prefectura. Mis razones se desarrollan a continuación:

1. Sobre la manifiesta improcedencia de la acción de protección

5. En el caso de origen, CONORTE formuló la acción de protección bajo el argumento de que el oficio mediante el cual se impuso una multa por rubros no ejecutados en un contrato público fue emitido "sin que previamente se le haya dado a CONORTE S.A. la oportunidad de defenderse" [énfasis del original omitido]. CONORTE establece que el oficio se emitió "menos de 24 horas después" del oficio en el que se recomendó

la imposición de multas, "sin haber notificado el inicio de un procedimiento administrativo sancionador".

6. Como expuse anteriormente, la sentencia de mayoría concluyó que el contrato público determinó los mecanismos para resolver una controversia entre las partes, por lo que las cuestiones planteadas en la acción de protección serían de naturaleza netamente contractual. Así, concluyó que los argumentos de la acción de protección y la naturaleza del caso son de tal especificidad que la garantía fue manifiestamente improcedente a la luz del artículo 40 de la LOGJCC.

7. Sin embargo, estimo que para declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica se debía verificar si en este caso existió una desnaturalización de la garantía jurisdiccional. Asimismo, para establecer que existe una manifiesta improcedencia, no era suficiente hacerlo mediante una acción extraordinaria de protección. Se requería un análisis más profundo sobre el mérito de la causa y esta tendría que ser tal que la presentación de la acción resulte claramente contraria a los requisitos relativos a la procedencia de la garantía establecidos en la LOGJCC.

8. En el voto de mayoría, la Corte no evaluó si existió una desnaturalización de la acción de protección, pese a ello realizó una revisión de la corrección de la decisión tomada en apelación, de los hechos del proceso de origen, de la imposición de una multa en el marco del contrato público, de la existencia y del contenido de la cláusula arbitral del contrato. Aspectos propios del mérito del caso.

9. Se determinó una nueva categoría de manifiesta improcedencia de la acción de protección en relación con las multas impuestas en el marco de un contrato público. Lo hizo sin realizar mérito. Considero que la creación de un nuevo escenario de manifiesta improcedencia debe proceder de un análisis de mérito previo. Además, considero que era importante entender por qué este caso era de manifiesta improcedencia y no solamente de improcedencia. Si la razón para la declaración de manifiesta improcedencia es que en ningún caso de multas cabe la justicia constitucional, me parece entonces que el alcance de esta figura es demasiado radical.

10. No se consideró que, en el presente caso, uno de los fundamentos de la acción de protección no estuvo relacionado directamente con la naturaleza patrimonial de la multa ni la naturaleza contractual de la controversia, sino que se basó en transgresiones dentro del procedimiento de imposición de la multa y en la inobservancia del debido proceso en la garantía de defensa.

11. El mismo voto de mayoría reconoce que la manifiesta improcedencia determinada tras el análisis de la garantía de origen "no significa que cuestiones relativas a la ejecución de contratos públicos *nunca* puedan ser revisadas mediante acción de

protección". Por lo que resulta contradictorio establecer esta categoría de manifiesta improcedencia cuando se advierte que podrían existir casos en los que las controversias si tengan cabida en la vía constitucional.

2. Inconsistencia en la fundamentación

12. La decisión de mayoría, para llegar a la conclusión de que existe una manifiesta improcedencia, utilizó jurisprudencia de la Corte relacionada con relaciones contractuales entre privados. El voto de mayoría se refirió a la sentencia 2539-18-EP/24 emitida en el contexto de pagos de regalías por la transmisión de imagen y marca para establecer que las controversias contractuales deben resolverse a través de "las reglas jurídicas bilaterales privadas".

13. Considero que es inadecuada la referencia, pues en tal jurisprudencia no se aborda específicamente el contexto de contratos públicos ni procedimientos sancionatorios en dicha esfera.

14. La jurisprudencia de la Corte no ha desarrollado consideraciones respecto a una clara improcedencia de la acción de protección cuando los fundamentos de esta tengan relación con el procedimiento de aplicación de multas en contratación pública. Por ende, el análisis de la decisión de mayoría tomó como fundamento jurisprudencia de este Organismo en la que se desarrolla otro supuesto distinto.

3. Otros derechos constitucionales alegados

15. Finalmente, no estoy de acuerdo con la sentencia de mayoría por cuanto, desde mi punto de vista, la acción extraordinaria de protección planteada por la Prefectura debía ser abordada a través de la resolución de otro problema jurídico.

16. En la acción extraordinaria de protección la compañía accionante no solo alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. En la demanda se plantearon argumentos relacionados con la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente y otros derechos cuyos argumentos se dirigían a un mismo punto. La entidad accionante cuestionó que la acción de protección de origen fue resuelta por un juez que carecía de competencia al no advertir la existencia de un convenio arbitral para la solución de conflictos suscitados en el marco del contrato público.

17. De modo que, la sentencia de mayoría debía plantear y resolver otro problema jurídico a partir de la garantía del derecho al debido proceso referida y considerar en el análisis el contenido de la cláusula arbitral acordado por las partes en el contrato público.

18. Por todo lo expuesto, no comparto con que el voto de mayoría haya declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica basándose únicamente en las consideraciones sobre la manifiesta improcedencia de la acción, sin realizar un análisis de fondo del caso. Sin perjuicio de lo anterior, como señalé, considero que la causa debía ser abordada a la luz de otro derecho constitucional por los cargos presentados en la demanda.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1692-21-EP fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:45; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

169221EP-763ba

Caso Nro. 1692-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día lunes dos de diciembre de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto concurrente en su calidad de juez constitucional; y, el día martes tres de diciembre de dos mil veinticuatro los votos salvados de las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Alejandra Cárdenas Reyes, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM/JV

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.