

Quito, D.M., 05 de diciembre de 2024

CASO 1765-21-EP

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

SENTENCIA 1765-21-EP/24

Resumen: Esta sentencia acepta la acción extraordinaria de protección en contra de una sentencia de segunda instancia. La Corte concluye que la compañía accionante de origen presentó una acción de protección improcedente, por cuanto la controversia versó en temas meramente técnicos y no constitucionales, y como pretensión solicitó la declaración de un derecho. Al haber conocido y resuelto dicha acción de protección, la Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica.

1. Antecedentes

1.1. El proceso de origen

1. El 17 de febrero de 2020, la empresa Industriales y Eléctricos Asociados S.A. (“**Induelectric**”) presentó una acción de acción de protección en contra de la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP (“**CNEL**”). Induelectric impugnó una resolución en la que CNEL declaró desierta una licitación, y como pretensión, solicitó ser adjudicada con un contrato público.¹ El proceso fue signado con el número 09332-2020-01786.
2. Mediante sentencia de 13 de marzo de 2020, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”) rechazó la demanda. La judicatura consideró que la materia puesta en su conocimiento tenía una connotación *infra* constitucional susceptible de ser impugnada a través de otros mecanismos legales. Induelectric interpuso un recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 20 de enero de 2021, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de

¹ Induelectric impugnó la declaratoria de desierto del proceso de contratación pública para un contrato para la prestación de servicios destinados a la recuperación de energía eléctrica en una concesión de CNEL. Induelectric relató que CNEL declaró desierta la licitación, por cuanto los pagos por hora a los empleados de Induelectric estaría por debajo de los mínimos establecidos por el Ministerio de Trabajo y la Contraloría General del Estado (“**Contraloría**”). La empresa alegó que ello vulneró derechos constitucionales, por cuanto los mínimos no se encontraban en los pliegos, y por cuanto Induelectric no escatimarían en costos de personal.

apelación y aceptó la demanda.² Como reparación, entre otras medidas, dejó sin efecto la declaratoria de desierto del proceso y ordenó a CNEL adjudicar el contrato a favor de la “oferente triunfadora” Induelectric.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 1 de abril de 2021, CNEL (“**entidad accionante**”) propuso una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de enero de 2021 (“**sentencia impugnada**”).
5. El 6 de julio de 2021, la presente causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Mediante auto de 27 de agosto de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión³ admitió la demanda, y dispuso a la Corte Provincial que presente su informe de descargo. El 20 y 24 de septiembre de 2021, la Corte Provincial presentó su informe de descargo.
6. El 27 de noviembre de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

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

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la entidad accionante

8. La entidad accionante sostiene que la sentencia impugnada socavó sus derechos a la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva, la defensa y el debido proceso en la garantía de la motivación.⁴

² La Corte Provincial consideró que en la resolución es inexistente la motivación, por cuanto no es “compatible con un pensamiento lógico” que CNEL haya calificado con 90 puntos a Induelectric y haya llegado a una conclusión favorable, pero que luego declare desierto al proceso. También concluyó que la argumentación de CNEL es “apócrifa”, por cuanto organizar un concurso no faculta a las entidades públicas a causar daños a particulares. Finalmente, sostuvo que existió una vulneración de la “triada de derechos anotada”, por cuanto el proceso licitatorio se llevó con normalidad, hasta que se declaró desierto al concurso.

³ El tribunal de admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

⁴ La demanda también identifica como vulnerados los artículos 213, 225 y 233 de la Constitución, pero sin desarrollar ningún argumento al respecto.

9. Sobre la seguridad jurídica, CNEL presenta dos cargos.

9.1 Primero, sostiene que la Corte Provincial inobservó las sentencias 016-13-SEP-CC y 002-18-SIN-CC, en tanto permitieron que la acción de protección reemplace a la justicia ordinaria. En sus palabras:

la Sentencia de (sic) dictada por la [Corte Provincial] [...] se contrapuso a lo dispuesto en las Sentencias dictadas por los Señores Jueces de la Corte Constitucional, donde se les ordenó a todos los jueces, que al momento de conocer y resolver una acción de protección analicen y consideren lo planteado por ser resuelto en vía administrativa.

9.2 Segundo, alega que la acción de protección no procede, por versar sobre aspectos de mera legalidad. Afirma la entidad accionante que:

la acción de protección no procede cuando se refiera a aspectos de mera legalidad en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos y particularmente la vía administrativa, en virtud de que ha tenido opción a presentar un reclamo administrativo, acto que no realizó, ya que no se ha evidenciado que el legitimado activo, no haya tenido la opción de presentar petitorios y recursos en la vía administrativa, en la consecución de sus pretensiones, lo cual sin duda, se observa que tampoco fue debidamente analizado por [la Corte Provincial].

10. Sobre la motivación, la entidad accionante arguye que la Corte Provincial no contestó los siguientes argumentos vertidos por CNEL:

10.1 Que la acción de protección no constituye un mecanismo de reemplazo de las instancias judiciales ordinarias.

10.2 Que CNEL tiene la facultad declarar desierto un proceso licitatorio, incluso más si en este están inmersos recursos estatales.

11. Sobre la tutela judicial efectiva y la motivación, CNEL argumenta que la Corte Provincial se limitó a copiar sentencias de este Organismo, sin realizar ningún análisis:

quienes, tan sólo copiando ciertas partes de Sentencias dictadas por la Corte Constitucional, y sin entrar en el debido y lógico análisis, planteando elucubraciones sin fundamento constitucional alguno, evitando confrontar y analizar los documentos aportados por la legitimada pasiva CNEL -que obran del cuaderno procesal-, denotando una total y absoluta falta de motivación de las Sentencias.

12. Sobre la defensa, la entidad accionante sostiene que los jueces tienen la obligación de no excluir el derecho de ninguna de las partes, y garantizar su igualdad.

13. Por estas consideraciones, CNEL solicita a la Corte Constitucional deje sin efecto la sentencia impugnada, que se pronuncie sobre los méritos del caso y que ratifique la decisión de la Unidad Judicial.

3.2. De la Corte Provincial

14. En sus escritos de 20 y 24 de septiembre de 2021, la Corte Provincial sostiene que su sentencia se encuentra enmarcada en normas y principios jurídicos. Agrega que las autoridades, ante casos donde existe una evidente vulneración de derechos, no pueden negar este tipo de garantías por existir un mecanismo ordinario. Finalmente alega que la demanda de acción extraordinaria de protección se basa en aspectos de mera legalidad y se basa en lo supuestamente injusto de la sentencia impugnada.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

15. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por el accionante. Estas son las acusaciones que los accionantes dirigen sobre las decisiones impugnadas por considerarlas lesivas de un derecho constitucional.⁵
16. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 11, la Corte encuentra que el argumento refleja una mera inconformidad con la demanda. El cargo se limita a una acusación genérica de que la sentencia impugnada no entró a un análisis “debido y lógico”. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 12, la entidad accionante no esgrime un cargo completo. CNEL realiza apreciaciones sobre el derecho a la defensa de forma general, pero sin señalar ninguna actuación concreta de la Corte Provincial. Por ello, la Corte no realizará apreciaciones sobre ambos cargos, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable.
17. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 9, la entidad accionante sostiene que la Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica, por haber inobservado sentencias que establecerían que las acciones de protección no pueden reemplazar a la justicia ordinaria. El argumento sintetizado en el párrafo 9.2 se refiere a la improcedencia de la acción de protección, por referirse a aspectos de mera legalidad. Estos dos argumentos son similares, en tanto se basan en que la acción de protección fue improcedente. Por ello, la Corte sintetiza los dos argumentos en el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica, al haber resuelto una controversia que corresponde a la vía ordinaria?**

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

18. Con relación a los cargos sintetizados en los párrafos 10.1 y 10.1, la entidad accionante argumenta que la Corte Provincial no se pronunció sobre el argumento de CNEL relativo a la improcedencia de la acción de protección y el argumento sobre la facultad de CNEL de declarar desierto un proceso licitatorio. La Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por haber incurrido en una incongruencia frente a las partes, al no haber contestado argumentos de CNEL??**
19. Cabe precisar que, en caso de encontrar una respuesta afirmativa a dicho problema jurídico, implicaría que la acción de protección de origen sería improcedente. Por lo mismo, no cabría analizar el resto de problemas jurídicos, pues la improcedencia implicaría un impacto procesal trascendente. Por ende, esta sentencia resolverá primero el problema jurídico precedente, y únicamente de no identificar una vulneración, continuará con la resolución de los demás problemas jurídicos.⁶

5. Análisis

5.1. ¿La Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica, al haber resuelto una controversia que corresponde a la vía ordinaria?

20. La Corte Constitucional ha considerado que los jueces constitucionales deben realizar un análisis de la procedencia de la acción de protección.⁷ De no hacerlo, permitirían que las acciones de protección reemplacen las instancias ordinarias.⁸ Ello implicaría una inobservancia del artículo 40 de la LOGJCC, que establece que la acción de protección se podrá presentar ante la inexistencia de otro mecanismo judicial adecuado.⁹
21. Según la jurisprudencia de esta Corte, un supuesto de manifiesta improcedencia se configura cuando la pretensión de la acción de protección es de tal especificidad, que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria.¹⁰ Por ello, cabe verificar si la Corte Provincial revisó una pretensión que corresponde a la esfera constitucional, o por el contrario, si concedió una pretensión específica de la vía ordinaria.

⁶ CCE, sentencia 1596-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párr. 29.

⁷ CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 44.

⁸ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 54.

⁹ CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párrs. 46 y 47.

¹⁰ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 54; CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25: “los jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis [...] en los casos de manifiesta improcedencia de la garantía. Estos supuestos se presentan cuando ‘es tal la especificidad de la pretensión de la acción que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria’”.

- 22.** En la acción de protección, mediante su pretensión, Induelectric solicitó que el juez constitucional declare sin lugar la declaratoria de desierto de la licitación, y que CNEL le adjudique el contrato. La empresa buscaba, en definitiva, ser adjudicada con un contrato público. La Corte no encuentra cómo esta pretensión serviría para reparar la vulneración de un derecho constitucional.
- 23.** No solo eso, la pretensión de la compañía incluso está relacionada con la declaratoria de un derecho, pues, para ser adjudicada con el contrato, debe ser previamente declarada ganadora de la licitación. La Corte Provincial no advirtió lo anterior; por el contrario, concedió dicha pretensión y declaró a Induelectric como la “oferente triunfadora” del proceso licitatorio. La Corte Provincial inobservó que la declaratoria de un derecho es un manifiesto supuesto de improcedencia establecido en el artículo 42.5 de la LOGJCC.
- 24.** De este modo, se evidencia que la pretensión de Induelectric fue de tal especificidad técnica, que resulta evidente que debía ventilarse en la vía contencioso administrativa. Además, la pretensión se relaciona con la declaratoria de un derecho.
- 25.** A mayor abundamiento, la jurisprudencia de este Organismo ha reconocido que las controversias sobre contratación pública no siempre están fuera del ámbito de la acción de protección. No obstante, existen varias sentencias que brindan luces sobre las situaciones en las que las acciones de protección no proceden. Un criterio que vislumbra la improcedencia se refiere al nivel de tecnicismo de la controversia. La sentencia a 210-15-SEP-CC establece:

En la vía constitucional, si bien es cierto lo que se pretende determinar es la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales, en esta no se puede bajo ningún motivo realizar análisis de temas legales, propios de la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto, debe tomarse en cuenta que la controversia contractual pública implica el análisis puro de aspectos de hecho de naturaleza técnica.¹¹

- 26.** La lógica anterior radica en que existen controversias en la contratación pública que son de tal nivel técnico, que un proceso constitucional deviene en inadecuado. Solo un juez contencioso administrativo revestiría de idoneidad, por ser él quien pueda entrar a resolver una controversia altamente técnica, o que se base netamente en normas legales, como la LOSNCP o su reglamento. Por ello, la sentencia 87-20-IN/23 estableció que:

¹¹ CCE, sentencia 210-15-SEP-CC, 24 de junio de 2015, pág. 10.

una resolución de terminación unilateral puede implicar una serie de aspectos financieros, jurídicos y esencialmente técnicos conforme al objeto de la contratación; que, en caso de presentarse una controversia, no tendría cabida en la justicia constitucional.¹²

27. Si bien la presente causa no se refiere a la terminación unilateral, sí versa sobre contratación pública, puntualmente en la calificación de ofertas y la adjudicación de un contrato, que son fases meramente técnicas del proceso pre contractual. En tal virtud, la posterior controversia podría no sería idónea someterla a un juez constitucional, si los argumentos también son técnicos. Por ende, la Corte procederá a verificar si los argumentos de la acción de protección se refieren a genuinas vulneraciones de derechos constitucionales; o si, por el contrario, se refieren a temas altamente técnicos y propios de la contratación pública.
28. En su demanda de acción de protección, Induelectric relató que, en el marco de la licitación, CNEL declaró desierto el concurso. Esto, por cuanto todos los oferentes presentaron ofertas económicas donde la remuneración por hora de varios trabajadores sería inferior a los mínimos establecidos por la Contraloría y el Ministerio de Trabajo (menos de \$ 3.56 por hora).
29. Frente a lo anterior, Induelectric presentó dos alegatos: (i) la aplicación de precios unitarios (precio por hora) no fue requisito dentro de los pliegos, y (ii) el consorcio podría optimizar costos y rendimientos, pero nunca reduciría los costos de la mano de obra. Si bien alegó la vulneración de la motivación, la tutela judicial efectiva, el debido proceso, el estado de derecho, la igualdad y el principio de legalidad, todos estos derechos están concatenados a los dos hechos antes relatados.
30. De la revisión de los argumentos *supra*, esta Corte infiere que son de naturaleza sumamente técnica. Los argumentos se refieren a que presuntamente los trabajadores empleados por Induelectric no se verían perjudicados por los mínimos establecidos por la Contraloría o el Ministerio de Trabajo, o que estos mínimos no serían aplicables, en virtud de que los pliegos no exigieron la existencia de precios unitarios.
31. Dichos argumentos, más que reflejar presuntas violaciones de derechos, se refieren a temas técnicos de contratación pública. Por ello, la Corte Provincial, actuando como jueces constitucionales, no eran los jueces idóneos para resolver estos argumentos.
32. Una vez analizados los dos puntos anteriores, esta Corte concluye que la acción de protección fue manifiestamente improcedente. La Corte Provincial no advirtió lo anterior, y en su lugar (i) conoció y resolvió una controversia que versaba sobre asuntos netamente técnicos, (ii) cuya pretensión reflejaba que acción de protección fue

¹² CCE, sentencia 87-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 39.

manifiestamente improcedente -al no entrar en la esfera constitucional, sino con la solicitud de la declaración de un derecho- (iii) declaró un derecho, al haber reconocido a Induelectric como “oferente triunfador” del proceso licitatorio, y (iv) obligó a CNEL a adjudicar el contrato a Induelectric.

- 33.** A la luz de la jurisprudencia de esta Corte, las autoridades judiciales vulneran la seguridad jurídica al aceptar una garantía jurisdiccional, a pesar de su improcedencia,¹³ pues estarían inobservando los artículos 40¹⁴ y 42¹⁵ de la LOGJCC. Por ello, la Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica de CNEL, al haber conocido y concedido una acción de protección que fue manifiestamente improcedente.
- 34.** Tal como fue advertido en el párrafo 18, y visto que la acción de protección fue improcedente, la Corte se abstiene de resolver el resto de problemas jurídicos.

6. Reparación

- 35.** De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por ella. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.
- 36.** La reparación usual a una vulneración de derechos constitucionales cometida por una autoridad judicial dentro de una acción extraordinaria de protección es el reenvío, para que una nueva autoridad resuelva nuevamente la acción de protección. Sin embargo, el reenvío resulta inoficioso cuando la sentencia de acción extraordinaria de protección determina en su totalidad el contenido que debería tener la futura decisión del juez ordinario.¹⁶
- 37.** Ello es justamente lo que ocurre en el presente caso. La sección anterior concluyó que la controversia era improcedente en acción de protección, por versar sobre asuntos de mera legalidad. En tal sentido, la resolución del caso de origen ha sido reducido a una solución: declarar la improcedencia de la acción de protección.

¹³ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 38.

¹⁴ LOGJCC, artículo 40: “La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: [3] Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.

¹⁵ LOGJCC, artículo 42: “La acción de protección de derechos no procede: [4] Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.

¹⁶ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

38. Así, la forma correcta de reparar el presente caso es dejar sin efecto la sentencia de la Corte Provincial y declarar la improcedencia de la acción de protección.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1765-21-EP**.
2. **Declarar** que la Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia de 20 de enero de 2021 de la Corte Provincial y declarar la improcedencia de la acción de protección. En consecuencia, ordenar el archivo de la acción de protección de origen.
4. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, 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 05 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1765-21-EP/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 1765-21-EP/24 (“**sentencia de mayoría**”), en observancia de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, me permito fundamentar el presente voto particular en los siguientes términos.

2. El párrafo 32 de la sentencia de mayoría señala que:

[...] esta Corte concluye que la acción de protección fue manifiestamente improcedente. La Corte Provincial no advirtió lo anterior, y en su lugar (i) conoció y resolvió una controversia que versaba sobre asuntos netamente técnicos, (ii) cuya pretensión reflejaba que acción de protección fue manifiestamente improcedente –al no entrar en la esfera constitucional, sino con la solicitud de la declaración de un derecho– (iii) declaró un derecho, al haber reconocido a Induelectric como “oferente triunfador” del proceso licitatorio, y (iv) obligó a CNEL a adjudicar el contrato a Induelectric.

3. Si bien coincido con la decisión de la sentencia de mayoría, presento mi voto concurrente por discrepar con el criterio referido en dicha cita. Pues, las actuaciones de la Corte Provincial que se describen en los numerales i a iv demuestran que no solo se trató de una acción de protección manifiestamente improcedente, sino desnaturalizada por la autoridad judicial que la aceptó.

4. Según se reconoce en el citado párrafo 32, se declaró un derecho de naturaleza económica en favor de Induelectric. Así, con la adjudicación del contrato –ordenada por la Corte Provincial– se genera un vínculo jurídico patrimonial entre las partes, dado que Induelectric adquiere el derecho de recibir el pago correspondiente a los servicios que está obligado a prestar a CNEL. Por estas razones, es claro que la Corte Provincial desnaturalizó la acción de protección.

5. Así, dejo sentada la razón por la que concurro con la decisión adoptada en el caso *in examine*.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1765-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 21:01; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1765-21-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 1765-21-EP/24, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 5 de diciembre de 2024, con fundamento en el 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. La sentencia 1765-21-EP/24 plantea un único problema jurídico y concluye que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica de CNEL ya que habría resuelto una acción de protección improcedente por corresponder a la vía ordinaria. La improcedencia de la acción de protección, de acuerdo con la sentencia 1765-21-EP/24, radica en que la controversia de origen trata sobre un tema estrictamente técnico en el ámbito de la contratación pública.
3. Como ya he sostenido en votos salvados y concurrentes anteriores,¹ 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 una acción de protección, so pretexto de posibles vulneraciones al 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.
4. 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

¹ Ver, por ejemplo, votos salvados a las sentencias 1692-21-EP/24 y 400-24-EP/24 y voto concurrente a la sentencia 2539-18-EP/24.

de los cuales la acción extraordinaria de protección se utilizaba como un recurso de alzada.² 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.³

5. Sin embargo, en su jurisprudencia reciente,⁴ 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.
6. En este caso, para declarar que la acción de protección era manifiestamente improcedente, la sentencia 1765-21-EP/24 realizó una revisión de los hechos que originaron la controversia y, específicamente, los hechos que tuvieron lugar en el proceso de licitación y los reclamos que, en su momento, presentó Induelectric en la acción de protección de origen. 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.
7. 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.
8. Tal como lo expuse, por ejemplo, en el voto salvado a la sentencia 1692-18-EP/24 y 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

² 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.

³ 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.

⁴ 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; sentencia 1692-21-EP/24, 14 de noviembre de 2024 y sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024.

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.

9. 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.
10. 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.⁵ 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.
11. 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,⁶ la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual,⁷ cuestiones técnicas y comerciales derivadas de derechos de propiedad intelectual,⁸ resolver conflictos sobre la titularidad de dominio sobre bienes⁹ o impugnar resoluciones de visto bueno.¹⁰

⁵ En ese sentido formulé mi voto salvado a la sentencia 797-20-EP/24 de 23 de mayo de 2024.

⁶ CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 39.

⁷ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párrs. 104-107.

⁸ CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 52.

⁹ CCE, sentencia 1596-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párrs. 36-37.

¹⁰ CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 7 de septiembre de 2022.

12. 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. Además, 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, si no consideraba que existió una desnaturalización de la acción de protección, debió desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por CNEL.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1765-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 16 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 14:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1765-21-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada por mayoría en sentencia 1765-21-EP/24, aprobada en la sesión de Pleno de 5 de diciembre de 2024.
2. La sentencia de mayoría resolvió la acción extraordinaria de protección presentada contra la sentencia de 20 de enero de 2021, dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”). Esta decisión se dio en el marco de una acción de protección presentada por la empresa Industriales y Eléctricos Asociados S.A. (“**Induelectric**”) contra de la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP (“**CNEL EP**”). Después del análisis, se aceptó la acción al verificar que la sentencia de segunda instancia vulneró el derecho a la seguridad jurídica de CNEL EP.
3. En la decisión de mayoría, se determinó que la Corte Provincial vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica al haber conocido y concedido una acción de protección que fue manifiestamente improcedente. Se estableció que las cuestiones resueltas en la acción de protección versaban sobre asuntos netamente técnicos y que la solicitud de la acción de protección reflejaba la petición de la declaración de un derecho, que fue aceptada por la Corte Provincial.
4. Discrepo de la sentencia de mayoría por considerar que, en el contexto de la acción extraordinaria de protección, no correspondía establecer una nueva categoría de manifiesta improcedencia. Al contrario, estimo que la demanda debía ser analizada a partir de una posible desnaturalización de la garantía jurisdiccional y la consecuente vulneración del derecho. A continuación, expreso las razones de mi voto salvado.

1. Sobre la manifiesta improcedencia de la acción de protección

5. Como expuse anteriormente, la sentencia de mayoría analizó el contenido de la acción de protección de origen y concluyó que las cuestiones planteadas en la demanda son de naturaleza sumamente técnica en materia de contratación pública y que la pretensión se relaciona con la solicitud de la declaración de un derecho. Así,

estableció que la Corte Provincial no era la autoridad judicial idónea para resolver los fundamentos de la demanda al ser la acción de protección manifiestamente improcedente. Asimismo, determinó que la Corte Provincial al resolver la garantía, declaró un derecho al reconocer a Induelectric como “oferente triunfador” del proceso de licitación y disponer que CNEL adjudique el contrato a dicha empresa.

6. Sin embargo, considero que, para establecer que existe una manifiesta improcedencia y concluir que hubo una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, no bastaba con hacerlo mediante una acción extraordinaria de protección. Era necesario un análisis más profundo sobre el mérito de la causa que permita revisar los hechos y pruebas de origen, así como, los fundamentos y pretensiones de la acción de protección. Además, dicha improcedencia tendría que ser tal que la presentación de la acción resulte claramente contraria a los requisitos relativos a la procedencia de la garantía a la luz de la LOGJCC.
7. La decisión de mayoría introduce una nueva categoría de “manifiesta improcedencia” de la garantía jurisdiccional frente a una controversia que versa sobre asuntos netamente técnicos en materia de contratación pública, esto con el fin de justificar que la acción de protección presentada por Induelectric fue incorrectamente aceptada por la Corte Provincial. Sin embargo, considero que este análisis no corresponde en el marco de una acción extraordinaria de protección, cuya finalidad es determinar si existió una vulneración a derechos constitucionales y no realizar un juicio de admisibilidad de las garantías jurisdiccionales previamente resueltas en instancias inferiores.
8. Alternativamente, este Organismo pudo enfocar su análisis en la posible desnaturalización de la acción de protección por parte de la Corte Provincial, sin necesidad de categorizar como “manifiestamente improcedente” una acción admitida y resuelta en la acción de protección. Para poder categorizar este escenario como uno de “manifiesta improcedencia” la sentencia de mayoría debió realizar un examen de mérito.
9. En el mismo sentido, tal como lo he manifestado en otros votos particulares,¹ en mi opinión, la caracterización de un escenario como uno de manifiesta improcedencia debe estar precedido de un análisis del mérito del caso. La afirmación categórica que se realiza en la sentencia de mayoría podría llevar a que, en los casos relacionados con materia de contratación pública exista una manifiesta improcedencia de la acción de protección, aun cuando la Corte no ha sostenido en su jurisprudencia una

¹ Ver CCE, voto salvado de la jueza Alejandra Cárdenas Reyes en la sentencia 1692-21-EP/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 7; y, voto concurrente de la sentencia 2539-18-EP/24, 1 de agosto de 2024, párr. 15.

improcedencia en general sobre estos asuntos. De hecho, la sentencia 87-20-IN/23 declaró que la norma que impedía el acceso a la acción protección por temas de terminación unilateral de un contrato público era inconstitucional.

2. La desnaturalización de la acción de protección

- 10.** Considero que para declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica la acción extraordinaria de protección debió ser analizada desde la perspectiva de si la Corte Provincial desnaturalizó la garantía jurisdiccional de la acción de protección. Esto era posible, sin la determinación de una manifiesta improcedencia, una vez que la sentencia de mayoría advirtió que en el caso existió una declaración de derechos.
- 11.** La acción de protección tiene como objetivo proteger derechos constitucionales vulnerados de forma clara y directa. No obstante, no puede ser utilizada para declarar derechos que deban dirimirse mediante las vías establecidas en el ordenamiento jurídico.
- 12.** En este caso, la Corte Provincial aceptó una acción de protección que, en esencia, pretendió la declaración de un derecho relacionado con la adjudicación de un contrato público, lo que, a mi juicio, debía resolverse en el ámbito de las normas de contratación pública y mediante los procedimientos técnicos específicos aplicables al caso. En consecuencia, la medida de reparación ordenada por la Corte Provincial en su sentencia -continuar el proceso licitatorio y adjudicar el contrato a favor de Induelectric- constituyó una desnaturalización de la acción de origen.
- 13.** Por las razones expuestas, no estoy de acuerdo con que el voto de mayoría haya declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica basándose exclusivamente en la categoría de manifiesta improcedencia de la acción, sin efectuar un análisis sustantivo del caso. Además, sostengo que la causa debió examinarse bajo el enfoque de una posible desnaturalización de la garantía jurisdiccional. Por estos motivos, presento mi voto salvado.

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 1765-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL