

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2024

CASO 525-20-EP

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

SENTENCIA 525-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Tras el análisis realizado, la Corte acepta parcialmente la acción tras verificar que la Sala Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pero incurrió en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al emplear, como fundamento de su decisión, una disposición normativa previamente derogada.

1. Antecedentes procesales

1. El 03 de enero de 2020, Julio César Hidalgo Sánchez, en calidad de representante legal de la compañía SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A., presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Sucre (“**GAD Sucre**”).¹ El conocimiento de la acción le correspondió a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Sucre (“**Unidad Judicial**”). El proceso fue identificado con el número 13959-2020-00004.
2. La Unidad Judicial, en sentencia de 4 de febrero de 2020, declaró procedente la acción de protección.² Respecto de esta decisión, el GAD Sucre interpuso recurso de

¹ En su acción de protección, la compañía SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A., impugnó la resolución administrativa municipal 001-DFS-DPDTGADMCS-2019 de 13 de diciembre de 2019, a través de la cual se dispuso: i) “Revocar y dejar sin efecto el Permiso de Construcción, expedido mediante Título de Pago No. Emisión: 655353 y Especie Valorada Revisión de Planos para Edificación Nro. 0003031, para la construcción de una Estación Base Celular “Bahía Oeste”, ubicada en la ciudadela Bellavista-Bahía de Caráquez”; ii) “Disponer a la empresa SBA Torres Ecuador SBAEC S.A. el desmontaje y desinstalación de la Estación Base Celular “Bahía Oeste”, ubicada en la ciudadela Bellavista-Bahía de Caráquez, dentro del plazo de 8 días”. En su demanda de acción de protección, SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A., argumentó la vulneración de sus derechos al debido proceso en dos de sus garantías básicas: i) la observancia del trámite propio de cada procedimiento y ii) el derecho a la defensa; y, iii) el derecho “a recibir resoluciones motivadas”. Mediante providencia de 08 de enero de 2020, la Unidad Judicial resolvió “[n]egar la petición de medida cautelar solicitada en razón de que no cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...]”.

² La Unidad Judicial declaró “la vulneración de derechos constitucionales, al debido proceso [...] en relación al artículo 82 de la Constitución; y, consecuente con lo resuelto, lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal a), b), c) (esto es el derecho a la defensa); y, al derecho a recibir decisiones debidamente motivadas por parte del GAD del cantón Sucre, [...]”. Como reparación integral la Unidad Judicial dispuso:

apelación. El recurso de apelación fue conocido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Provincial**”), la misma que en sentencia de 12 de marzo de 2020, aceptó el recurso interpuesto y revocó la sentencia subida en grado, declarando improcedente a la acción de protección.

3. El 29 de mayo de 2020, Hugo García Larriva, en calidad de procurador judicial de la compañía SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A. (“**compañía accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 12 de marzo de 2020, la misma que fue admitida a trámite por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en auto de 03 de septiembre de 2020.³ La Sala de Admisión también requirió a la Sala Provincial la remisión de un informe de descargo.
4. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento mediante auto de 14 de marzo de 2024 e insistió en la presentación del informe de descargo. La Sala Provincial remitió el informe de descargo el 19 de marzo de 2024.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la compañía accionante

6. La compañía accionante señala que la sentencia impugnada vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación⁴ y a la seguridad jurídica.⁵
7. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, cita el artículo 82 de la CRE y la sentencia 935-13-EP/19 de este Organismo. Luego sostiene que se ha vulnerado el derecho por

“se deja sin efecto la Resolución Administrativa Municipal No. 001-DFS-DPDTGADMCS-2019 de fecha 13 de diciembre de 2019 [...]; dejando sin efecto todas sus consecuencias jurídicas. Debiendo la entidad accionada respetar los derechos al debido proceso, a la defensa y a emitir/recibir decisiones motivadas, para con la accionante [...]”.

³ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por los jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez y Enrique Herrería Bonnet, así como el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

⁴ CRE, artículo 76, numeral 7, literal I, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008

⁵ CRE, artículo 82, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

las siguientes razones: **i)** por desconocer que el debido proceso, alegado en la acción de protección, tiene rango constitucional; lo que a su vez habría desnaturalizado la garantía; y, **ii)** por haber aplicado normativa derogada.

8. Sobre el numeral **i)** del párrafo *supra*, señala que la Sala Provincial realizó un “constructo” incomprensible y “desconoció la esencia del derecho al debido proceso, estableciendo que, si bien es un derecho constitucional, este debe “supeditarse al ámbito legal”. [Énfasis omitido].
9. Señala que la Sala Provincial “desnaturaliza las disposiciones constitucionales y desconoce las sentencias de la Corte Constitucional, generando [...] una aplicación arbitraria e inconsistente de las normas relacionadas al derecho al debido proceso y las garantías [...]”. Explica que se conculcó su derecho a la seguridad jurídica, pues se habría restado certeza a los ciudadanos sobre las vías a las que se deben recurrir; esto, por cuanto a su criterio la Sala Provincial sostuvo que el análisis del debido proceso “constituye un control de legalidad”, desconociendo la naturaleza de las acciones de protección.
10. En cuanto a la desnaturalización, manifiesta que “al establecer [...] que la vía para velar la tutela del derecho al debido proceso es la justicia ordinaria, [se] desnaturalizó la acción de protección.” Para apoyar su cargo, se refiere al artículo 88 de la CRE, al artículo 39 de la LOGJCC, a varias sentencias emitidas por este Organismo e indica que la judicatura accionada incurre en un argumento falaz.
11. Con relación al numeral **ii)** sobre la aplicación de normativa derogada, indica que la Sala Provincial emitió su decisión con base en el artículo 397 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) que “se encuentran derogadas (*sic*) desde el 7 de julio de 2017, fecha en la que se publicó en el Registro Oficial el COA mediante Registro Oficial Suplemento número 31”.
12. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, sostiene que la sentencia impugnada realiza un razonamiento incomprensible e ininteligible con “una motivación absurda”. Agrega que no se realizó un análisis para determinar si existió o no una vulneración de derechos constitucionales. Por otro lado, indica que la Sala Provincial incorporó hechos que no fueron objeto de la litis y desnaturalizó su pretensión; que se ignoró la jurisprudencia sobre cuándo los jueces de garantías deben determinar que la vía constitucional no es la adecuada, usando “la inadmisión como forma de escape” de la obligación de tutelar derechos.
13. Precisa que “los jueces se encuentran obligados a enunciar las normas o principios en los que se funda su decisión, así como explicar la pertinencia de la aplicación a los

antecedentes [...]”, de modo que se habría incumplido el estándar de motivación, pues “si bien menciona los hechos inconexos [...] los confunde y tergiversa, por lo que las conclusiones a las que llega son [...] incoherentes y la aplicación de normas que realiza es impertinente.” En particular, detalla que:

14. La pretensión de la compañía accionante fue que se declare la vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa y a recibir decisiones motivadas; no obstante la decisión impugnada comete un “pseudo-razonamiento [que] no guarda relación con los hechos, la pretensión de SBA y su decisión [...]”.
15. La decisión impugnada “falta a la motivación al no desprenderse relación alguna entre las pruebas aportadas por SBA con la decisión [...] al determinar que “de los hechos probados no se desprende que existe vulneración de los derechos constitucionales alegados””. A su criterio, “ni si quiera se hace referencia a las pruebas aportadas [...], ni aún a la admisión expresa del funcionario del GAD de las violaciones a los derechos [...], menos aun se menciona cómo las pruebas no son pertinentes [...]”.
16. No existe congruencia entre los hechos probados por SBA y la resolución; la conclusión de la Sala Provincial “no tiene lógica [pues] sostiene que no se violan derechos constitucionales porque SBA tiene disponibles los mecanismos de impugnación del acto en sede administrativa sobre su legalidad.” Además, se refiere al precedente 001-16-PJO-CC, indicando que “no hay un real análisis de los hechos para evaluar la vulneración de derechos constitucionales de SBA”.
17. La decisión impugnada es ininteligible por carecer de estructura lógica, pues la Sala Provincial mencionó diversas normas y temas que no tenían que ver con la *litis*, indicando que la compañía accionante habría vulnerado otros derechos.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

18. La Sala Provincial, en lo principal, señala que la decisión ha considerado: a) el contenido de la demanda de acción de protección; b) la sustentación de las partes; c) ha analizado ampliamente la prueba; y, d) las normas, procedimientos administrativos y fallos emitidos por este Organismo y demás normas, adecuando la decisión a las reglas y principios que se desprenden de las mismas; que se ha pronunciado sobre los argumentos relevantes haciendo uso de una redacción “clara, concreta, inteligible, incluyendo los hechos planteados, en forma motivada”.
19. Con relación a la demanda de acción extraordinaria de protección, transcribe determinada argumentación contenida en la misma y señala que no ha incurrido en falta de motivación, por inobservancia de las pruebas aportadas por las partes:

[...] pues no solamente se analiza que lo reclamado son asuntos de mera legalidad, sino que se analiza que dentro de los actos administrativos realizados por [el GAD Sucre], que se ha respetado el derecho a la defensa de la empresa y de la comunidad, que existe un debido proceso respecto de los derechos fundamentales [...] pues se ha hecho referencia en varios pasajes de las actuaciones de primera instancia contrastada con las pruebas [...] así como los justificativos de estar inmerso terceras personas afectadas, estableciéndose que se trata de un conflicto relacionado con normativa ordinaria, pues no podría vía constitucional declarar la nulidad de la Resolución Administrativa [...], nulidad de una ordenanza vigente al momento de inicio de realización del trámite realizado por la [compañía accionante] [...] por tanto no se aplican normas derogadas [...] o en su defecto pronunciarse acerca de un derecho a la propiedad que implica el buen vivir y el derecho a ser consultados, así como el reclamo de inversión [...] trámites propios de la vía ordinaria, sin que haya quedado en forma expresa justificada la vulneración de derechos fundamentales [...].

- 20.** Agrega que la demanda de acción extraordinaria de protección parte de citar fragmentos de la decisión impugnada, sin considerar las propias afirmaciones de las partes y las pruebas que se aportaron, de modo que no existe valoración insuficiente de medios probatorios respecto de los hechos controvertidos. Para ello señala que:

[...] De lo expuesto se desprende, que [se] ha cumplido con la aplicabilidad de las normas Constitucionales y legales para este caso en particular, motivando la decisión adoptada, realizando un análisis de fondo del asunto controvertido, quedando establecido que el procedimiento de permisos y otros de orden administrativo así como con la comunidad, era de conocimiento expreso de la legitimada activa, quien en ningún momento demostró que existía un permiso para actuar de la forma que actuaron [...], por ende el agotamientos (sic) de los mecanismos de impugnación dentro de los términos previstos para hacerlo y el desconocimiento de agotarlos o de requerirlos en forma ilegal e improcedente, no constituye vulneración de derechos fundamentales [...] evidenciándose que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino controversias de índole infra constitucional [...] A lo dicho se suma que la decisión no es incoherente, no presenta contradicción [...]; las razones que se han dado tienen que ver con el punto ampliamente discutido y contrarrestado [...], siendo razonablemente motivada [...].

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 21.** La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁶ De manera general, la compañía accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

22. Conforme los párrafos 12 y 13 *supra*, la compañía accionante sostiene que la decisión impugnada vulneró la garantía de la motivación. Primero, porque no se habría realizado un análisis sobre la real vulneración de derechos constitucionales, indicando que la vía constitucional no era la vía adecuada sin realizar el análisis que correspondía sobre vulneración de derechos. Segundo, porque se habría incorporado hechos ajenos a la litis, confundiendo y tergiversando los hechos puestos a su conocimiento, ignorando la jurisprudencia de este Organismo sobre cuándo se debe determinar que la vía constitucional no es la adecuada. Tercero, porque los jueces están obligados a enunciar las normas y principios en los que se funda la decisión, así como explicar la pertinencia de su aplicación, incumpliendo el estándar de motivación.⁷
23. Sobre la base de lo expuesto, esta Magistratura considera que la empresa accionante cuestiona la suficiencia motivacional de la decisión impugnada, refiriéndose a su falta de análisis sobre la real vulneración de derechos, de enunciación de normas y principios sobre los que se funda y la explicación de su pertinencia, su carencia de lógica y su ininteligibilidad. Sobre la falta de congruencia de la decisión impugnada, esta Corte constata que la compañía accionante se limita a señalar su inconformidad con la valoración probatoria de lo aportado durante el proceso sin precisar cuáles son los argumentos dejados de atender por la Sala Provincial, o en su defecto los hechos ajenos a la litis sobre los que se fundó la decisión. En consecuencia, esta Corte abordará, lo relativo a la garantía de la motivación a partir de la suficiencia motivacional y para ello, plantea el siguiente problema jurídico:

¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia, al no realizar un análisis de los derechos constitucionales alegados como violados?

24. De los párrafos 8 y 9 *supra*, se desprende que la compañía accionante se refiere a que la Sala Provincial habría vulnerado la seguridad jurídica al desconocer que el derecho al debido proceso es un derecho de rango constitucional. Con relación al párrafo 10 *supra*, argumenta que la Sala Provincial desnaturaliza la finalidad de la acción de protección. Sin embargo, la compañía accionante limita su argumento a afirmar, de manera llana, que se consideró que la vía adecuada era la vía contencioso-administrativa, sin aportar razones que justifiquen la presunta desnaturalización. De lo argumentado, esta Corte constata que la compañía accionante expresa su inconformidad con la decisión y el razonamiento de la Sala Provincial y pretende un pronunciamiento sobre la corrección de la decisión, lo cual escapa al ámbito de la presente acción. En consecuencia, no se formulará un problema jurídico al respecto.

⁷ CCE, sentencia 3109-19-EP/21, 25 de abril de 2024, párrs. 17 y 22.

25. En cuanto al cargo recogido en el párrafo 11 *supra*, la compañía accionante sostiene que la Sala Provincial empleó, para su decisión, el artículo 397 del COOTAD, artículo que a su criterio habría estado derogado. En función de aquello, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante al emplear como fundamento de su decisión el artículo 397 del COOTAD que habría estado derogado?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. **¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia, al no realizar un análisis de los derechos constitucionales alegados como violados?**

26. La Constitución reconoce en su artículo 76.7.1) como garantía del derecho al debido proceso a la motivación de las decisiones. Así prevé que:

Art. 76.- 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.

27. La jurisprudencia de este Organismo, a partir de la sentencia 1158-17-EP/21 se alejó expresamente del denominado *test de motivación*, y desarrolló una serie de pautas motivacionales, por las cuales se evalúa si una determinada decisión jurisdiccional respeta o no la garantía de la motivación, siendo en esencia una guía del razonamiento judicial.⁸ Para ello se ha establecido con claridad que el criterio rector en la evaluación de la garantía de la motivación es el siguiente: “Una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa”.⁹
28. Más en detalle, al abordar la estructura mínimamente completa, este Organismo ha indicado que se compone de tres elementos, de modo que los actos jurisdiccionales deben “i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se

⁸ CCE, sentencia 1558-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 54.

⁹ Ibid. párr. 57.

fundamentaron [los juzgadores]; ii) enunciar los hechos del caso; y, iii) explicar la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho”.¹⁰

29. Ahora bien, corresponde analizar que en el presente caso la evaluación de las pautas motivacionales se realiza en el contexto de una garantía jurisdiccional; particularmente de una sentencia emitida dentro de un procedimiento de acción de protección. En ese escenario los operadores de justicia además de enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamenta su decisión, y de explicar la pertinencia de su aplicación, deben, por regla general,¹¹ realizar un análisis que verifique la existencia, o no, de vulneración de los derechos constitucionales alegados; de modo que sólo tras concluir que no han existido vulneraciones, deberán señalar las vías judiciales ordinarias adecuadas.¹²
30. Asimismo, resulta fundamental insistir y recordar que esta Magistratura ha indicado que se “exige que la motivación contenga: (i) una *fundamentación normativa suficiente*, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una *fundamentación fáctica suficiente*, sea o no correcta conforme a los hechos”,¹³ de modo que esta garantía “[...] no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹⁴
31. Bajo ese contexto jurisprudencial, y a fin de resolver el problema jurídico planteado, esta Magistratura debe partir de los derechos alegados como vulnerados por la compañía accionante en su acción de protección y corroborar si, sobre ellos, la Sala Provincial se pronunció proveyendo una motivación suficiente.
32. De la demanda de acción de protección¹⁵ se desprende que la compañía accionante alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la defensa y a la garantía de la motivación. Ahora bien, pasando al análisis del contenido de la decisión impugnada, esta se compone de seis acápites. En los acápites primero, segundo, tercero, cuarto y quinto la decisión impugnada aborda la fecha y lugar de su emisión, la competencia de la Sala Provincial y la validez procesal, la naturaleza de la acción de protección y transcribe lo alegado y practicado en primera instancia, respectivamente.

¹⁰ Ibid. párr. 59.

¹¹ La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado excepciones específicas en los que no corresponde exigir a los jueces el análisis del tercer elemento de la motivación garantías jurisdiccionales, de modo que no están obligados -en estos supuestos- a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales.

¹² CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

¹⁴ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

¹⁵ Fojas 59 a la 71 del cuerpo I del expediente de la Unidad Judicial.

- 33.** En el acápite sexto, denominado “análisis del tribunal constitucional [...]”, que recoge la motivación de la decisión impugnada, la Sala Provincial se refiere de manera general en sus primeros tres numerales, a la legitimación activa y pasiva, a un análisis sobre las acciones de protección y a un recuento de los hechos alegados.
- 34.** En el numeral 6.4 de la sentencia, la Sala Provincial desarrolla su análisis sobre si el hecho acusado “es relevante en la jurisdicción constitucional a través de la acción de protección o no”. Así, realiza, nuevamente, una descripción general de las acciones de protección, su procedencia, la determinación de otras vías, entre otros aspectos.
- 35.** En el numeral 6.5,¹⁶ la decisión impugnada se refiere a los derechos alegados como vulnerados. Así, con relación a los derechos al debido proceso y a la defensa, parte de citar el artículo 76 de la CRE y la sentencia 012-09-SEP-CC, e indica:

En este sentido es importante aclarar que si se considerara que todos los derechos de los que puede gozar el ser humano, sean éstos fundamentales u ordinarios, son objetos de protección sujetos a las garantías constitucionales dejaría de ser un método eficaz para la protección de derechos fundamentales y tendería a la ordinarización de las acciones constitucionales, sustituyendo la justicia ordinaria por la Constitucional [...]

Para evitar esta situación, es importante diferenciar cuándo un derecho debe ser considerado como fundamental, objeto de protección vía las garantías constitucionales; y, cuando un derecho es ordinario, patrimonial que compete a la justicia ordinaria [...].

Al respecto este Tribunal considera que el Estado Ecuatoriano garantiza el derecho al debido proceso, [...]; no obstante, a pesar de que los derechos constitucionales deben ser respetados y garantizados por el Estado, el ejercicio de los mismos tienen que supeditarse al ámbito legal ya que por otra parte está la necesidad de que el Estado Ecuatoriano garantice la seguridad jurídica entre sus habitantes, en virtud de lo establecido en el Art. 82 de la Constitución [...]

- 36.** Continuando, la Sala Provincial señala los argumentos de la compañía accionante sobre los derechos que considera vulnerados. Así, incluye en su análisis el pronunciamiento de la compañía accionante sobre i) la solicitud de suspensión de construcción dictada por el GAD Sucre,¹⁷ ii) la imposibilidad de ejercer su derecho a la defensa ante denuncias que no fueron puestas a consideración de la empresa, iii) el proceso de socialización realizado, iv) la emisión del acto administrativo de revocatoria del permiso de construcción y el v) objeto de la acción de protección presentada. Tras ello, la decisión impugnada considera “las pruebas aportadas por la parte accionante, mismas que se contradicen con lo aseverado tanto en la demanda, en

¹⁶ A partir de la foja 83 del cuerpo I del expediente de la Sala Provincial.

¹⁷ La solicitud de suspensión consta en foja 250 del cuerpo III del expediente de la Unidad Judicial.

la aclaración de la demanda y las intervenciones orales [...]”, detallando el contenido de diversos medios probatorios.¹⁸

37. Sobre la base de ello, indica que en virtud del artículo 163 del COGEP “[...] mal podría alegarse desconocer varias diligencia (sic) y actuaciones administrativas”. Además, y de forma específica sobre las vulneraciones alegadas por la compañía accionante, la Sala Provincial refiere:

[...] sin embargo de aquello, considera el Tribunal que al desconocer [la empresa] el requerimiento de “paralización de los trabajos” de implantación de la antena, sosteniendo que estaría vigente la autorización y proceder a la implantación de la antena como ha quedado justificado de autos, el accionante incumple lo determinado en el Art. 83.- de la [CRE] [...] pues como ciudadano ecuatoriano tenía la obligación al haber comparecido en la Dirección de Planificación, [...] no escucharlos y ocultar la finalidad de la implantación de la torre y posterior colocación cuando estaba vigente la paralización de los trabajos (sic), vulneraría el derecho al buen vivir determinado en la norma suprema [...], pues la deficiente socialización al BARRIO BELLAVISTA, fue requerida desde antes de la concesión de la autorización de construcción. [...] No se observa invitación ni asistencia de los verdaderos colindantes del terreno en donde se pretendía implantar torre (sic), comprobándose una vez más que los hechos han sido de conocimiento del legitimado activo, quien de forma incomprensible amparado en una documentación aparentemente completa, con permisos, socialización y otros, vulnera el derecho de la comunidad, [...] desvirtuándose la alegada falta de indefensión.

38. En el numeral 6.5.3 la decisión impugnada se refiere a la falta de recibir decisiones motivadas. Así, la Sala Provincial parte de una descripción de “lo que determinan las normas legales ecuatorianas, en lo referente a los actos administrativos emanados de autoridad pública, al tenor de lo que establece el Art. 173 de la [CRE]”. Continúa indicando que con relación al oficio 661-CTC-GADCS-2019 de 4 de septiembre de 2019 ³4solicitud de suspensión de construcción³4 el mismo se considera un acto de simple administración. A criterio de la Sala Provincial, pese a que la compañía accionante considera que este oficio se emitió en ausencia de procedimiento y que “no tiene ni un intento de motivación”, el oficio “es un acto de naturaleza preparatoria para la emisión del acto administrativo mismo que no es impugnado por sí solo. Para apoyar su postura la decisión impugnada cita al artículo 121 del COA, criterios académicos e indica que” el acto de simple administración puede ser impugnado, cuando se impugna el acto final, es decir el acto administrativo impugnado. Expresamente la Sala Provincial refiere que:

Del análisis que precede, el acto de simple administración emitido por autoridad competente, contiene una disposición legal que fue incumplida a discrecionalidad del accionante y ha servido de fundamento para la emisión de la resolución considerada por el actor carente de motivación. [...] No obstante de aquello, [...], el acto administrativo

¹⁸ El detalle que la decisión impugnada realiza de los documentos probatorios consta en fojas 84 y 85 del cuerpo I del expediente de la Sala Provincial.

de simple administración, no sería impugnabile, pues hay que esperar a que se produzca la resolución final para a través del derecho a la impugnación determinar la legalidad en que se ha fundado el acto administrativo principal, en este caso la Resolución administrativa [...].

39. Sobre esta resolución administrativa,¹⁹ la Sala Provincial transcribe determinados fragmentos considerativos y resolutivos, e indica que

[...] Sobre la revocatoria del acto administrativo [...] se advierte que dentro de la normativa analizada, si bien no se encuentran previstas las formas de extinción y reforma de los actos administrativos, considerando el accionante que al no estar expresamente determinado en la ordenanza que habla solo de sanciones pecuniarias, la autoridad administrativa no pueda aplicar otras según el caso, es así que, del análisis del contenido de la ordenanza [...] ORDENANZA QUE REGULA LA IMPLANTACIÓN DE ESTACIONES BASE CELULARES FIJAS Y MOVILES DENTRO DEL CANTON SUCRE, se verifica que su emisión legal, no está direccionada en forma individual para ciudadano alguno es así que en su Art. 18.- se resalta: “[...] Las obligaciones establecidas en al (sic) presente ordenanza no excluyen ni se oponen a aquellas contenidas en la legislación destinada a la defensa del consumidor, protección del ambiente y demás normativas relacionadas”, por lo que el GAD si (sic) tiene potestad para aplicar las normas relacionadas en este caso en el COOTAD, en el Art. 397 numeral 1.- y 2 y literales a a) a la letra j). “A cada infracción administrativa le corresponderá una sanción administrativa principal y de ser el caso, una sanción administrativa accesoria, siempre que la gravedad y la naturaleza de la infracción lo exija”, [...] **consecuentemente siendo un acto administrativo motivado, no puede alegar la parte accionante que vulneraría sus derechos constitucionales por falta de motivación** [...] [énfasis agregado].²⁰

40. Habiendo analizado los derechos alegados como vulnerados en la acción de protección, la Sala Provincial en el numeral 6.5.4 de su sentencia concluye que la reclamación “corresponde a la justicia ordinaria, quien deberá realizar el control pertinente de legalidad en el caso en concreto, pues su acceso no es opcional o de libre albedrío del accionante, sino que obedece a la estricta observancia del debido proceso [...]].
41. En virtud de los párrafos precedentes, este Organismo encuentra que la Sala Provincial, sobre el tercer elemento de la motivación en garantías jurisdiccionales, realizó un análisis suficiente de los derechos alegados como vulnerados por la compañía accionante. En resumen, concluyó que no existe vulneración del derecho al debido proceso y a la defensa por cuanto no todos los derechos reconocidos en la CRE son objetos de acción de protección, ya que lo contrario implicaría la ordinarización de las garantías jurisdiccionales; que la compañía accionante no puede alegar el desconocimiento de las diligencias y actuaciones administrativas relativas a la

¹⁹ La resolución administrativa consta en fojas 102 y 103 del cuerpo II del expediente de la Unidad Judicial.

²⁰ El razonamiento consta específicamente en la foja 87 vuelta del cuerpo I del expediente de la Sala Provincial.

suspensión de la implantación de antenas, pues estuvo constantemente atendiendo los requerimientos del GAD Sucre incurriendo incluso en vulneración de derechos de la comunidad, desconociendo de manera discrecional la solicitud de suspensión.

42. Sobre el derecho a la motivación, la Sala Provincial indicó que la solicitud de suspensión constituía un acto de simple administración que no podía ser impugnado y que, en cuanto al acto administrativo de revocatoria, la normativa analizada no excluye la aplicación de otras normas pertinentes, de modo que el GAD Sucre estaba habilitado para aplicar el artículo 397 del COOTAD; y en consecuencia la resolución habría estado motivada.
43. En definitiva, esta Magistratura verifica que la Sala Provincial, en su argumentación, analizó las violaciones a los derechos alegados, previo a rechazar el recurso de apelación y en consecuencia no existió una vulneración del derecho a la garantía de la motivación. Ahora bien, como ya lo ha señalado de manera reiterativa esta Corte, la garantía de motivación no abarca un derecho a la corrección jurídica de las decisiones judiciales y mucho menos faculta a esta Magistratura a evaluar la pertinencia de las razones esgrimidas por los operadores de justicia en su argumentación.²¹
44. Sin perjuicio de que esta Magistratura no ha encontrado una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, su análisis a partir de las pautas identificadas en la 1158-17-EP/21, no excluye el análisis de otros cargos claros y completos que hayan sido identificados por los accionantes. En ese sentido, esta Corte procederá a resolver el siguiente problema jurídico planteado.

5.2. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante al emplear como fundamento de su decisión el artículo 397 del COOTAD, que habría estado derogado?

45. El artículo 82 de la CRE señala 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”.
46. La jurisprudencia de este Organismo ha señalado que “[e]n virtud del derecho a la seguridad jurídica, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que las permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicables”.²² Así, también se ha precisado que el

²¹ CCE, sentencia 1175-20-EP/24, 02 de mayo de 2024, párr. 29; CCE, sentencia 2444-19-EP/24, 8 de febrero de 2024, párr. 32.

²² CCE, sentencia 1842-16-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 26, sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 22 y sentencia 1249-12-EP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 21.

ordenamiento jurídico “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”,²³ de modo que el derecho a la seguridad jurídica comprende “tanto un ámbito de certidumbre como de previsibilidad en las relaciones jurídicas [...]”.²⁴ De este modo, la seguridad jurídica brinda la certeza de contar con un ordenamiento jurídico “[...] que brinde una noción razonable de las reglas que serán aplicadas”.²⁵

47. De manera particular, la jurisprudencia de este Organismo en ocasiones previas, al analizar la posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica por aplicación de normativa derogada ha precisado que:

[...] la aplicación de una norma derogada [...] impacta en sí misma a derechos y preceptos constitucionales debido a la transgresión que ocasiona al núcleo de la seguridad jurídica en sus componentes. Por lo tanto, este Organismo considera que en este tipo de supuestos no será necesario verificar una afectación a otros preceptos constitucionales toda vez que se genera una transgresión al estatus o situación jurídica de las personas, quienes no pueden prever las consecuencias de sus acciones o exigir el cumplimiento de sus pretensiones. La aplicación de una norma que no se encuentra vigente genera desconfianza frente a un ordenamiento que no es claro, previo y público y trae como consecuencia un escenario de ilegalidad en el que siempre se compromete derechos y preceptos constitucionales.²⁶

48. Así, las cosas, de acuerdo con la compañía accionante, la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber empleado, en el razonamiento de su decisión, el artículo 397 del COOTAD, artículo que a su criterio dejó de estar vigente a raíz de la publicación del Código Orgánico Administrativo, el 7 de julio de 2017. En consecuencia, este Organismo deberá “verificar si ha existido o no una observancia de las normas vigentes a la época del proceso”²⁷ por parte de la Sala Provincial al emitir la decisión impugnada.

49. Al revisar la sentencia impugnada se puede constatar, como ya se ha referido también en el párrafo 39 *supra*, que la Sala Provincial precisó lo siguiente:

[...] Sobre la revocatoria del acto administrativo, [...] , se advierte que dentro de la normativa analizada, si bien no se encuentran previstas las formas de extinción y reforma de los actos administrativos, considerando el accionante que al no estar expresamente determinado en la ordenanza que habla solo de sanciones pecuniarias, la autoridad administrativa no pueda aplicar otras según el caso, es así que, del análisis del contenido

²³ CCE, sentencia 601-16-EP/21, 21 de abril de 2021, párr. 43.

²⁴ CCE, sentencia 3232-19-EP/24, 09 de mayo de 2024, párr. 47.

²⁵ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

²⁶ CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 44.

²⁷ CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22.

de la ordenanza [...] ORDENANZA QUE REGULA LA IMPLANTACIÓN DE ESTACIONES BASE CELULARES FIJAS Y MOVILES DENTRO DEL CANTON SUCRE, se verifica que su emisión legal, no está direccionada en forma individual para ciudadano alguno, es así que en su Art. 18.- se resalta: “[...] Las obligaciones establecidas en al (sic) presente ordenanza no excluyen ni se oponen a aquellas contenidas en la legislación destinada a la defensa del consumidor, protección del ambiente y demás normativas relacionadas”, **por lo que el GAD si (sic) tiene potestad para aplicar las normas relacionadas en este caso en el COOTAD, en el Art. 397 numeral 1.- y 2 y literales a a) a la letra j).** “A cada infracción administrativa le corresponderá una sanción administrativa principal y de ser el caso, una sanción administrativa accesoria, siempre que la gravedad y la naturaleza de la infracción lo exija”, [...] **consecuentemente siendo un acto administrativo motivado, no puede alegar la parte accionante que vulneraría sus derechos constitucionales por falta de motivación.** [...]. [Énfasis añadido]

50. En ese sentido, la Sala Provincial consideró que en virtud del artículo 18 de la “Ordenanza que regula la implantación de Estaciones Bases Celulares Fijas y Móviles dentro del cantón Sucre”, y que la misma no excluye la aplicación de otra normativa pertinente, el GAD Sucre estaba habilitado para aplicar el artículo 397 del COOTAD. En virtud de aquello, la decisión impugnada concluyó que el acto administrativo impugnado se encontraba debidamente motivado, de modo que la accionante no podía alegar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. En definitiva, la Sala Provincial, encontrando que el artículo 397 del COOTAD se encontraba vigente, consideró que el acto administrativo no era vulneratorio de la garantía de la motivación.
51. Continuando con el análisis, esta Corte encuentra que mediante segundo suplemento al Registro Oficial 31 de 7 de julio de 2017, se publicó el Código Orgánico Administrativo. En virtud de la disposición derogatoria séptima del Código Orgánico Administrativo, el denominado “Capítulo VII Actividad Jurídica de las Administraciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de los Procedimientos Administrativos” del COOTAD, dentro del cual se encontraba el referido artículo 397, fue expresamente derogado. Ahora bien, conforme la disposición final del Código Orgánico Administrativo, este “[...]” entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial.” Por ello, el referido Código entró en vigencia a partir del 7 de julio de 2018. En contraste, la sentencia emitida por la Sala Provincial fue dictada el 12 de marzo de 2020, poco menos de dos años después de que el Código Orgánico Administrativo haya entrado en vigencia y en consecuencia haya derogado expresamente el artículo 397 del COOTAD.
52. Por lo expuesto, se constata que a la fecha de emisión de la sentencia objeto de la presente acción, el artículo 397 del COOTAD -que sirvió de base para que la Sala Provincial concluya que el acto administrativo impugnado estaba debidamente

motivado y en consecuencia que no era vulneratorio del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación- se encontraba derogado expresamente por el Código Orgánico Administrativo.

53. Así, al resolver el recurso de apelación interpuesto, la Sala Provincial fundó parte de su decisión aplicando normativa jurídica que había perdido vigencia en el ordenamiento jurídico; con ello, incurrió en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, transgrediendo sus elementos de certidumbre y previsibilidad.

6. Reparación

54. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, al declararse la vulneración de derechos constitucionales, procede ordenar la reparación integral del daño causado, con el objetivo de que siempre que sea posible, se restablezca a la víctima a la situación previa a la vulneración de sus derechos.²⁸ Así, este Organismo ha señalado que como medida de reparación integral dentro de las acciones extraordinarias de protección, generalmente y ante la vulneración de derechos fundamentales, procede como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa a fin de que sea otro operador de justicia competente quien emita una nueva decisión judicial.²⁹
55. Habiendo encontrado que la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica, corresponde dejar sin efecto la decisión impugnada y disponer el reenvío de la causa para que otra conformación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto.

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 parcialmente la acción extraordinaria de protección 525-20-EP.

²⁸ LOGJCC, “Art. 18.- Reparación integral. - En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud [...]”.

²⁹ CCE, sentencia 843-14-EP/21, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro del caso de acción de protección 13959-2020-00004, de 12 de marzo de 2020.
4. **Disponer** el reenvío del proceso para que, tras el sorteo respectivo, sea otra conformación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, quien conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto.
5. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 08 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 525-20-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con profundo respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente de la causa y por las y los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia **525-20-EP/24** (también, “**sentencia**”), formulo mi voto salvado por las razones que expongo a continuación.
2. La sentencia determina, principalmente, que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica dado que la decisión impugnada fundamentó “**parte de su decisión** aplicando normativa jurídica [artículo 397 del COOTAD] que había perdido vigencia en el ordenamiento jurídico” [énfasis añadido]. La sentencia determina que esta actuación transgredió los elementos de certidumbre y previsibilidad. No estoy de acuerdo con esta determinación por dos razones.
3. **Primero**, en el informe de descargo, la Sala de apelación señaló que no se aplicaron normas derogadas ya que el artículo 397 del COOTAD estaba vigente “al momento de inicio de realización del trámite realizado por la empresa legítima activa [...]”. La sentencia no se hace cargo de este argumento y, menos aún, analiza si ese criterio influye o no en la vigencia en el tiempo de la norma. Para mí, analizar esto es relevante ya que solo así se puede verificar si, en realidad, la aplicación de una norma aparentemente derogada llega a transgredir los elementos de certidumbre y previsibilidad. El informe de descargo que presentan las autoridades judiciales accionadas ante la Corte Constitucional equivale a la contestación a una demanda, y por lo tanto la Corte tiene la obligación de tomar en debida consideración tales argumentos al momento de adoptar su decisión. Toda sentencia motivada debe analizar tanto los argumentos de cargo como los argumentos de descargo, y la Corte Constitucional no está exenta de esta obligación.
4. El argumento de descargo presentado por la Sala de apelación no era menor. En sentencias anteriores como la 1707-16-EP/21, la Corte analizó la vigencia de la norma en el momento en que se originaron los hechos para verificar si se realizó una aplicación arbitraria que llegó a transgredir la seguridad jurídica.¹ Así también, en la sentencia 2945-18-EP/22, la Corte verificó la vigencia de la norma al momento en que se originó una relación contractual entre las partes, para según ello identificar si

¹ CCE, 1707-16-EP/21, 30 de junio de 2021, 51-52.

hubo como tal una aplicación de norma no vigente.² Lo mismo sucedió en la sentencia 2167-19-EP/24 en la cual la Corte verificó si una norma estaba vigente al momento de una importación realizada por la compañía accionante.³

5. Siendo así, la verificación del momento en que sucedieron los hechos de origen sí podría ser una cuestión relevante al momento de identificar si existe o no una transgresión a la seguridad jurídica. De ahí que no puedo estar de acuerdo con que en la sentencia se haya omitido analizar y responder el argumento de descargo de la Sala de apelación, para determinar si en el caso concreto tenía o no fundamento.
6. **Segundo**, desde mi lectura, la sentencia también omite analizar si, más allá de la invocación a esta norma, en efecto se produjo una aplicación de norma derogada capaz de afectar la previsibilidad o la certidumbre que las partes tenían en el caso.
7. De la revisión de la sentencia impugnada se refleja que la Sala de apelación, para resolver la controversia de origen, determinó que la Ordenanza sobre la implantación de estaciones base establece en su artículo 18 que las obligaciones establecidas en la ordenanza no excluyen ni se oponen a las demás normas que regulen obligaciones al respecto. A raíz de esto, la sentencia impugnada señala que el GAD tiene la potestad de aplicar el artículo 397 del COOTAD que establece a pueden existir sanciones accesorias.
8. Así, si bien la Sala señala que el artículo 397 del COOTAD justifica la aplicación de sanciones accesorias, también señala que esta justificación se da por la Ordenanza, que no excluye las otras obligaciones que puedan existir en los distintos cuerpos normativos.
9. Siendo así, más allá de si el artículo 397 del COOTAD estaba o no vigente al momento de la resolución de la acción de protección, estimo que la Sala de apelación se refiere a esta norma como complemento para su análisis, y que esta norma no fue la única en la que la Sala se fundamentó para determinar que el acto administrativo estaba motivado y no vulneró derechos.
10. A mi criterio, para determinar si invocar una norma derogada influyó en la motivación de una sentencia, es preciso establecer si la sentencia se limitó a hacer una referencia a esa norma, o si su aplicación fue determinante en la decisión. Sólo en este segundo escenario, se produce una alteración en lo que las partes podía prever que se aplicaría según la vigencia de las normas. Si existen múltiples razones y normas que fundamentan una decisión, y una de las normas invocadas no está vigente, esto no

² CCE, 2945-18-EP/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 62-64.

³ CCE, 2167-19-EP/24, 8 de febrero de 2024, párr. 28.

necesariamente afecta el hecho de que las partes podían llegar a prever las otras normas vigentes que les sería aplicable.

11. Este criterio también es utilizado por la Corte para verificar una vulneración a la garantía de la motivación en cuanto a los vicios de inatención, incoherencia e incomprensibilidad. Este Organismo ha determinado que estos vicios llegan a vulnerar la motivación solamente si, dejando de lado las razones inatendidas, los enunciados contradictorios o los fragmentos de textos incomprensibles, no quedan otras razones que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.⁴ Así, por ejemplo, en la sentencia 757-21-EP/22, la Corte verificó si, excluyendo la parte inatendida, la sentencia impugnada de todas maneras está motivada. En ese caso, la Corte verificó que no había más razones que logren configurar una motivación suficiente.⁵ De esta manera, no basta con constatar un vicio para determinar la vulneración, sino que se debe verificar si este alcanzó o no afectar la decisión impugnada en su conjunto. En el caso bajo análisis, valdría la pena preguntarse si, dejando de lado la mención al artículo 397 del COOTAD, la sentencia se encuentra suficientemente motivada, al existir otras razones en las que se fundamenta la decisión.
12. En la misma línea, en relación al derecho a la seguridad jurídica, en la sentencia 1289-17-EP/23 la Corte determinó que, si bien la decisión impugnada consideró de cierta manera una norma no vigente, esto en realidad lo hizo como referencia y complemento, pero la referida norma no se aplicó para resolver la cuestión controvertida. Con base en ello, el Organismo concluyó que la invocación de la norma no llegó a evidenciar que la decisión impugnada en su conjunto afecte la seguridad jurídica.⁶
13. Siendo así, considero que en este tipo de casos la Corte no debe limitarse a verificar si en la decisión impugnada se invoca una norma derogada, sino que debe identificar si la aplicación de esa norma derogada fue determinante en la decisión, al punto de afectar la certidumbre y previsibilidad de las partes y por tanto vulneró la seguridad jurídica. Por ello, considero que, en la especie, la referencia al artículo 397 del COOTAD en la sentencia impugnada no llegó a vulnerar la seguridad jurídica.
14. En función de todo lo señalado, considero que como Corte debemos ser cuidadosos al momento de determinar si se vulneró la seguridad jurídica por aplicación de norma derogada. La Corte no solo debe tomar en cuenta los descargos de la judicatura accionada y los elementos que determinan la vigencia de la norma en el tiempo, sino

⁴ CCE, 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 76, 83 y 98.

⁵ CCE, 757-21-EP/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 42.

⁶ CCE, 1289-17-EP/23, 18 de enero de 2023, párr. 28.

que también debe verificar si la norma que la judicatura utiliza para resolver el caso llega o no a trastocar la certidumbre y previsibilidad de las partes.

15. Con fundamento en las consideraciones expuestas en este voto, respetuosamente disiento del análisis y de la decisión de la sentencia.

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 525-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:44; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 525-20-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 525-20-EP/24, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte de 08 de noviembre de 2024.
2. En la sentencia de mayoría, la Corte Constitucional resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por Hugo García Larriva, en calidad de procurador judicial de la compañía SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A. (“**compañía accionante**”) en contra de la sentencia de 12 de marzo de 2020, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial (“**Corte Provincial**”). En criterio del voto de mayoría, la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante por aplicar, como fundamento de su decisión, el artículo 397 del COOTAD, que había sido derogado a la fecha de la emisión de la sentencia. No obstante, conforme al voto de mayoría, la decisión impugnada no habría vulnerado el derecho al debido en la garantía de la motivación por contener una fundamentación suficiente.
3. Hay dos aspectos concretos con los que discrepo con el voto de mayoría. En primer lugar, no estoy de acuerdo con que la Corte Provincial haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica por haber aplicado el artículo 397 del COOTAD. Por otro lado, debo dejar en claro que coincido con que la decisión impugnada se encuentra suficientemente motivada y, por lo tanto, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
4. No obstante, discrepo con que la aseveración “no todos los derechos reconocidos en la Constitución son objeto de la acción de protección”- empleada por la Corte Provincial y reproducida en la sentencia de mayoría- pueda ser parte de un “análisis profundo” de las alegadas violaciones a derechos, a fin de que una decisión de acción de protección se encuentre suficientemente motivada. A continuación, expondré los argumentos que fundamentan este voto particular.

1. La Corte Provincial no vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante

5. No desconozco que la aplicación de una norma derogada vulnera, por sí misma, el derecho a la seguridad jurídica. Esta Corte Constitucional ha indicado que la aplicación de “una norma derogada [...] impacta en sí misma a derechos y preceptos constitucionales debido a la transgresión que ocasiona al núcleo de la seguridad jurídica en sus componentes”.¹
6. No obstante, considero importante establecer una precisión sobre cuándo la aplicación de una norma derogada implica, por sí sola, una transgresión al derecho a la seguridad jurídica. En mi juicio, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, aquello sucede cuando el precepto derogado fue aplicado en la decisión y forma parte de la *ratio decidendi* que la fundamenta. Por lo que, no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica cuando la decisión, si bien se refiere a una norma derogada, no se basa en ella para arribar a la decisión.
7. Estimo importante destacar que esta es la línea jurisprudencial que ha desarrollado este Organismo sobre esta temática. Por ejemplo, en la sentencia 361-17-EP/22, esta Magistratura determinó que la sentencia adoptada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante porque su decisión se fundamentó en la aplicación de la Ley 70-06, a pesar de que había sido derogada expresamente por el Código Orgánico Monetario y Financiero.²
8. No obstante, en la sentencia 1588-15-EP/20 este mismo Organismo desestimó la acción extraordinaria de protección. En la causa indicada, la Corte determinó que, a pesar de que la judicatura accionada “consideró una norma derogada para fundamentar su sentencia” – las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición –, la decisión no se fundamentó exclusivamente en dicha norma derogada. Al contrario, fue utilizada “como referencia”.³
9. En consideración a lo expuesto, estimo que la sola referencia a una norma derogada no representa, por sí sola, una vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Al contrario, esta vulneración sí se suscita cuando el núcleo de la decisión se remite a la aplicación de una norma que ha perdido vigencia.

¹ CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 44.

² *Ibid.*, párr. 29.

³ CCE, sentencia 1588-15-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 39.

10. En este caso concreto, no estimo que la decisión adoptada por la judicatura accionada se haya basado – exclusivamente – en la aplicación del artículo 397 del COOTAD, que estaba derogado a la fecha de su expedición. Al contrario, del razonamiento expuesto por la Corte Provincial, se desprende que el acto alegado como violatorio de derechos podía ser impugnado “ante el órgano competente”. Asimismo, la judicatura concluye que este sí se encontraba motivado y que no se advertía que el GADM Sucre hubiera negado los recursos “a los que [la compañía accionante] tiene derecho después de su notificación”. Por lo que no se habían vulnerado sus derechos constitucionales.
11. Por lo tanto, a pesar de que la judicatura accionada sí hace referencia al artículo 397 del COOTAD, no estimo que esto haya afectado el derecho a la seguridad jurídica por la aplicación de una norma derogada. En mi modo de ver, la sentencia impugnada contiene un razonamiento adicional que no se centra – únicamente - en la aplicación de la mencionada norma que no estaba vigente cuando se emitió la sentencia impugnada. En otras palabras, el núcleo de la decisión impugnada no se fundamentó en una norma derogada. En su lugar, sus razones se basan en que el GADM Sucre no vulneró los derechos constitucionales alegados porque el acto podía ser impugnado ante el órgano correspondiente, se encontraba motivado y la institución no rechazó los recursos a los que la compañía accionante tenía derecho. Por lo tanto, los motivos que sostienen el núcleo de la decisión no se basan en la aplicación de una norma que no estaba vigente.
12. Además, en mi juicio, a fin de considerar si el núcleo de la decisión de la sentencia impugnada se fundamentó en una norma derogada, era indispensable verificar cuál era la normativa vigente a la fecha en que se suscitaron los hechos de la controversia de origen. Aquello resultaba relevante en virtud de que, conforme lo expresa el voto de mayoría, el artículo 397 del COOTAD fue derogado por la disposición derogatoria séptima del Código Orgánico Administrativo, mismo que entró en vigencia el 7 de julio de 2018. Sin embargo, la Corte Provincial, en su informe de descargo, cuestiona que no aplicó normas derogadas dado que, “al inicio del trámite realizado por la empresa legítima[da] activa publicada en la gaceta 0031 de 28 de diciembre de 2012” se encontraba vigente el COOTAD.
13. Por lo expuesto, considero que existen dos aspectos fundamentales que debieron haber sido abordados por el voto de mayoría. El primero radica en que el núcleo de la decisión adoptada por la Corte Provincial no se fundamentó únicamente en la aplicación del artículo 397 del COOTAD. Además, estimo que era indispensable analizar cuál era la normativa vigente a la fecha en que se suscitaron los hechos de la causa de origen, a fin de verificar si, efectivamente, la aplicación del artículo 397 del COOTAD constituyó una vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la aplicación de un precepto normativo derogado.

2. Sobre el análisis de suficiencia motivacional realizado por el voto de mayoría

14. Coincido con el voto de mayoría en que la sentencia impugnada está suficientemente motivada. No obstante, existe un aspecto, contenido en la resolución sobre este problema jurídico, con el que discrepo. Este radica en que, a fin de considerar que la sentencia impugnada se encuentra suficientemente motivada, el voto de mayoría validó el razonamiento de la judicatura accionada consistente en que “no todos los derechos reconocidos en la CRE son objetos de acción de protección, ya que lo contrario implicaría la ordinarización de las garantías jurisdiccionales [sic]”.
15. En mi juicio, a menos que la controversia originaria se enmarque en una de las excepciones al “estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica” desarrolladas a través de la jurisprudencia de este Organismo,⁴ no cabe, al analizar la motivación suficiente de la decisión impugnada, que se encuentre que su argumentación resulta suficiente porque se admitió que “no todos los derechos reconocidos en la Constitución son objeto de la acción de protección”. La presente causa no se enmarca en una de las excepciones al tercer elemento de la motivación en acciones de protección que han sido desarrolladas por la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, por lo que la indicada afirmación era impertinente.
16. Conforme lo ha indicado la jurisprudencia de este Organismo, para que una sentencia de acción de protección se encuentre suficientemente motivada, es necesario que esta cuente con una fundamentación fáctica y jurídica suficientes. Además, según lo establecido en la sentencia 1158-17-EP/21, se debe realizar un “profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales [...], sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto”. Este “profundo análisis” no implica un razonamiento de que los derechos identificados como violados no pueden ser tutelados a través de una acción de protección, sino que implica una verificación de si fueron o no violados por la entidad accionada en la causa de origen.

⁴ Ver, por ejemplo, cuando la pretensión consista en: i) la prescripción adquisitiva de dominio (sentencia 1178-19-JP/21); ii) la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual (sentencia 1102-20-EP/22); iii) anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta (sentencia 165-19-JP/21); iv) impugnar un visto bueno (sentencia 1329-19-EP/22); v) dejar sin efecto una infracción de tránsito por una supuesta falta de citación (sentencia 461-19-JP/23); vi) que se declare el incumplimiento de un contrato (sentencia 1580-18-EP/23); vii) ordenar medidas cautelares administrativas en procesos de propiedad intelectual (sentencia 446-19-EP/24); viii) declaración de derechos laborales provenientes de un contrato colectivo (sentencia 1452-17-EP/24) y ix) cuando se impugnen actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos (sentencia 2006-18-EP/24), a lo cual debe tomarse en consideración la excepción que radica en cuando se “comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor”.

17. En el caso *in examine*, estimo que la Corte Provincial sí razonó por qué los derechos alegados como violados por la compañía accionante – debido proceso, defensa y la garantía de la motivación – no fueron violados por el GADM Sucre. No obstante, considero que el voto de mayoría no debió haber tomado en consideración la aseveración relativa a que “no todos los derechos [...] son objeto de la acción de protección” para verificar la suficiencia de la sentencia impugnada ya que aquello no permite evidenciar el “análisis profundo” de las alegadas violaciones de derechos que exige el estándar de motivación suficiente de una sentencia, planteado por este Organismo.
18. Por los motivos expuestos, discrepo con la decisión adoptada por la decisión de mayoría. En mi juicio, la Corte Provincial no vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante. Además, con la precisión expuesta en este voto particular, estimo que tampoco vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. En consecuencia, considero que correspondía desestimar la presente acción extraordinaria de protección.

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 525-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 22 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 08:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 525-20-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. En la sesión de Pleno de 08 de noviembre de 2024, la Corte aprobó con mayoría de votos a favor la sentencia correspondiente a la causa 525-20-EP, en la cual se declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al considerar que en la decisión de 12 de marzo de 2020 expedida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Provincial**”) se empleó como fundamento el artículo 397 del COOTAD, que está derogado.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones expuestas en este voto.

1. Análisis constitucional

3. En este voto esencialmente sostendré que la Sala analizó la vulneración de derechos alegada por la empresa SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A., y se refirió a la Ordenanza que Regula la Implantación de Estaciones Base Celulares Fijas y Móviles dentro del cantón Sucre, sin que de dicha referencia se evidencie una vulneración a la seguridad jurídica.
4. La empresa SBAEC S.A., al presentar la acción de protección solicitó lo siguiente: “a. Declare la vulneración de los derechos constitucionales: i) al debido proceso, ii) a la defensa y, iii) a recibir decisiones debidamente motivadas, por parte del GAD Sucre; y, b. Ordene, para su reparación integral, la anulación de la resolución administrativa municipal No. 001DFSDPDOTGADMCS2019 emitida por el director de Planificación de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD Sucre”.
5. En la sentencia impugnada, la Sala resolvió:

6.5.3.5.- Sobre la revocatoria del acto administrativo, esto es “dejar sin efecto el permiso de construcción”, pues a decir del legitimado activo ha cumplido con todos los requisitos y procedimientos previos para su obtención, se advierte que dentro de la normativa analizada, si bien no se encuentran previstas las formas de extinción y reforma de los actos administrativos, considerando el accionante que al no estar expresamente determinado en la ordenanza que habla solo de sanciones pecuniarias, la autoridad administrativa no pueda aplicar otras según el caso, es así que, del análisis del contenido de la ordenanza que obra de fs. 129 a 133 del expediente de primera instancia, en copia certificada, ORDENANZA QUE REGULA LA IMPLANTACION DE ESTACIONES

BASE CELULARES FIJAS Y MOVILES DENTRO DEL CANTON SUCRE, se verifica que su emisión legal, no está direccionada en forma individual para ciudadano alguno, es así que en su Art. 18.- se resalta: “Todas las denuncias de infracciones y sanciones serán procesadas y ejecutada por la municipalidad, según el caso, pudiendo encausarse el proceso a otra instancia si el caso lo amerita. Las obligaciones establecidas en al (sic) presente ordenanza no excluyen ni se oponen a aquellas contenidas en la legislación destinada a la defensa del consumidor, protección del ambiente y demás normativas relacionadas”, por lo que el GAD si tiene potestad para aplicar las normas relacionadas en este caso en el COOTAD, en el Art. 397 numeral 1.- y 2 y literales a a) a la letra j).

6. Con el debido respeto de la sentencia de mayoría me permito realizar las siguientes reflexiones:

6.1 En la acción de protección la empresa SBAEC S.A. alegó que el GAD de Sucre vulneró sus derechos constitucionales al suspender el permiso de construcción para la edificación Número 003031 correspondiente a una estación base celular ubicada en Bahía Oeste, en la ciudadela Bellavista Bahía de Caraquez.

6.2 El GAD de Sucre al momento de tramitar los permisos de construcción, y de revocar estos actos se rigió por lo dispuesto en la Ordenanza que Regula la Implantación de Estaciones Base Celulares Fijas y Móviles dentro del cantón Sucre. Esta ordenanza a su vez se fundamentó en el artículo 397, numerales 1. y 2. literales a) y j) del COOTAD.

6.3 En la acción de protección la empresa reclama que el GAD revocó el permiso de construcción de manera unilateral, sin que exista el procedimiento administrativo previo. En ese sentido, la Sala analizó los derechos constitucionales al debido proceso en lo referente al derecho a la defensa, y se concluyó que la empresa tuvo conocimiento de la revocatoria del permiso de construcción, y no interpuso la acción administrativa para impugnar dicho acto, y que todos los actos de simple administración previos a la emisión del acto administrativo principal fueron notificados a la empresa.

6.4 En lo referente al derecho a la motivación, la Sala expuso y se refirió a la ordenanza, instrumento utilizado por el GAD para revocar el permiso de construcción.

7. En la acción de protección los jueces no tienen competencia para declarar la inconstitucionalidad de una ordenanza. Esta competencia es propia del control abstracto de constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional. En consecuencia, los jueces de la Sala atendieron a las alegaciones sobre los derechos vulnerados y no aplicaron directamente el artículo 397, numerales 1. y 2. literales a) y j) del COOTAD.

Dentro del análisis de los derechos alegados se refirieron a la ordenanza que regulaba el trámite previo a la emisión de los permisos de construcción y a la suspensión del permiso de construcción. En suma, este artículo 397 del COOTAD no fue parte de la *ratio decidendi* de la sentencia impugnada.

8. Por todos los argumentos expuestos considero que la sentencia de segunda instancia no vulneró el derecho a la seguridad jurídica y la demanda de acción extraordinaria de protección debió ser desestimada.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 525-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 22 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL