

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2025

CASO 1197-23-EP

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

SENTENCIA 1197-23-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la demanda de acción extraordinaria de protección y declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica porque la sentencia impugnada aceptó una acción de protección que era manifiestamente improcedente. Esto, porque se pretendía que la autoridad judicial verifique el cumplimiento de requisitos de un postulante en un concurso de adjudicación de frecuencias y altere los resultados del mismo.

1. Antecedentes

1. El 14 de abril de 2021, Fe Esperanza Figueroa Macías (“**Fe Figueroa**” o “**demandante**”), en su calidad de propietaria y representante de Radio Romance FM, presentó una acción de protección con medidas cautelares¹ en contra de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (“**ARCOTEL**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).²
2. El 19 de abril de 2021, la Unidad Judicial Penal Sur con Competencia en Delitos Flagrantes con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas aceptó la medida cautelar,³ y el 22 de agosto de 2021 negó la acción de protección y revocó la medida cautelar.⁴
3. El 28 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala**” o “**tribunal de apelación**”), en sentencia de mayoría, aceptó el recurso de apelación interpuesto por Fe Figueroa, revocó la sentencia de

¹ Proceso 09292-2021-00828.

² En la demanda sostuvo que, en calidad de propietaria de Radio Romance en las ciudades de Chone y Guayaquil, participó en el concurso para la adjudicación de frecuencias del espectro radioeléctrico para la operación de medios de comunicación social privados y comunitarios de los servicios de radiodifusión sonora de señal abierta en frecuencia modulada analógica excepto estaciones de baja potencia (“**concurso**” o “**concurso para la adjudicación de frecuencias**”). Alegó que, en el concurso, ARCOTEL (i) no le habría reconocido el “puntaje adicional” por experiencia acumulada por años de servicios y ii) que habría determinado que la garantía de seriedad de la oferta no cumple con las bases del concurso. Razón por la cual, se dio por terminada la concesión de la frecuencia de Radio Romance.

³ Concretamente, ordenó el cese de los efectos producidos por los oficios ARCOTEL-CTHB-2021-0610-0F y ARCOTEL-CTHB-2021-0675-OF, es decir, la terminación de la concesión de la frecuencia de Radio Romance 101.1. Señaló que la medida cautelar dispuesta durará hasta que se resuelva el fondo de la litis.

⁴ La Unidad Judicial argumentó que

primera instancia, declaró con lugar la acción de protección y ordenó medidas de reparación (ver párrafo 18 *infra*).

4. El 17 de noviembre de 2022, la Sala negó los recursos de aclaración y ampliación interpuestos por ARCOTEL y la PGE.
5. El 15 de diciembre de 2022, ARCOTEL (“**entidad accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de septiembre de 2022 y el auto de 17 de noviembre de 2022. El 20 de julio de 2023, el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de mayoría, admitió a trámite la demanda.

2. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 191.2.d de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la entidad accionante

7. La entidad accionante pretende que la Corte Constitucional declare que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes (artículo 76.1 de la Constitución) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución). Adicionalmente, solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada, se ratifique la sentencia de primera instancia y se realice la facultad correctiva de declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable.
8. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulneraría el derecho a la seguridad jurídica por lo que sigue:
 - 8.1 Habría incumplido el término que establece el artículo 24 de la LOGJCC para resolver el recurso de apelación y porque no cumpliría los elementos señalados en el artículo 17 *ibídem* (contenido de la sentencia).
 - 8.2 Habría concedido a Fe Figueroa un derecho a la adjudicación de una frecuencia de radiodifusión. La entidad accionante alega que en el concurso emitió un acto administrativo a partir del cual adjudicó la frecuencia que reclama Fe Figueroa a la Compañía Telemanabí S.A. por haber cumplido con las exigencias legales.

8.3 Inobservaría la disposición transitoria décima cuarta de la Ley Orgánica de Comunicación en la que se indica que, si la cónyuge sobreviviente de una persona natural concesionaria de una frecuencia de radio o televisión, quiere participar en un concurso para renovar la concesión de la frecuencia, se deberá constituir en una persona jurídica.

3.2. De la Sala

9. El 28 de agosto de 2023, compareció al proceso Francisco Morales Garcés, en su calidad de juez integrante del tribunal de apelación. Señala que, el 16 de agosto de 2022, conoció la causa en razón de la ausencia definitiva del juez Víctor Fernández Álvarez y que emitió sentencia el 28 de septiembre de 2022. Sostiene que la afirmación de que emitió sentencia luego de un año no sería cierta y que la decisión judicial impugnada cumpliría con los requisitos del artículo 7 de la LOGJCC. Agrega que la entidad accionante “se limita a argumentar que, la sentencia de mayoría impugnada viola sus derechos constitucionales [...] sin disponer de un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso”. Afirma que la entidad accionante sustenta la supuesta vulneración de derechos constitucionales en la falta aplicación e incorrecta interpretación de la Disposición Transitoria Décima Cuarta de la Ley de Comunicación, no obstante, precisa que dicha disposición no se encontraba vigente a la fecha “de la convocatoria al concurso público competitivo para la adjudicación de espectro radioeléctrico, en que participó como persona natural la señora Fe Esperanza Figueroa Macías” y que aunque la referida norma hubiera estado vigente no resultaba aplicable al caso concreto.

4. Planteamiento del problema jurídico⁵

10. Esta Corte observa que, si bien la entidad accionante impugna dos decisiones, los cargos cuestionan exclusivamente la sentencia emitida el 28 de septiembre de 2022, por tal razón, respecto del auto de 17 de noviembre de 2022 no se formulará ningún problema jurídico. De igual forma, se observa que, si bien la entidad accionante pretende que se declare la vulneración de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica, al momento de esgrimir sus cargos únicamente lo hace en relación con el derecho a la seguridad jurídica. En cuanto a los cargos contenidos en los párrafos 8.1 y 8.3 *supra*, se verifica que no contienen un

⁵ En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

argumento completo⁶ porque no incluyen una justificación tendiente a demostrar la vulneración de derechos constitucionales. Por lo tanto, ni mediante un esfuerzo razonable es posible plantear problemas jurídicos sobre dichos cargos.

11. En relación con el cargo mencionado en el párrafo 8.2. *supra*, esta Corte observa que el mismo atañe a que la Sala habría aceptado una acción de protección que sería manifiestamente improcedente, por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la Sala el derecho a la seguridad jurídica porque habría aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente al tener como pretensión alterar los resultados de un concurso de adjudicación de frecuencias?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿Vulneró la Sala el derecho a la seguridad jurídica porque habría aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente al tener como pretensión alterar los resultados de un concurso de adjudicación de frecuencias?

12. El artículo 82 de la Constitución reconoce que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Este derecho permite a las personas tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicables en una determinada situación⁷ y contar con la certeza de que su situación jurídica no será modificada sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedades.⁸ En el presente caso, la vulneración del derecho a la seguridad jurídica ocurriría por haberse aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente porque a través de esta se impugnó un acto que determinó los resultados en un concurso de adjudicación de frecuencias y adjudicó la frecuencia concursada.
13. Este Organismo ha precisado que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica cuando las autoridades judiciales que conocen una acción de protección “se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento”, por ejemplo, cuando resuelven asuntos que son *manifiestamente improcedentes* conforme a la naturaleza, objeto o finalidad de dicha garantía. Por ello, las autoridades judiciales no pueden resolver cuestiones ajenas al objeto de esta garantía y reemplazar a la justicia ordinaria, ya que las garantías constitucionales no constituyen un mecanismo de superposición o

⁶ De conformidad con lo establecido en la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁷ CCE, sentencia 1289-17-EP/23, 18 de enero de 2023, párr. 20.

⁸ CCE, sentencia 2913-17-EP/23, 09 de febrero de 2023, párr. 37.

reemplazo de las instancias judiciales ordinarias.⁹ La *manifiesta improcedencia* se presenta en aquellos casos que “muestran que la demanda de acción de protección era claramente improcedente”,¹⁰ es decir, cuando “la autoridad judicial acepta la acción sin que exista un margen de duda que conduzca a su procedencia”.¹¹ Así, esta Magistratura ha determinado que “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.”¹²

14. De la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte observa que, en el considerando tercero, la Sala expuso los argumentos que sustentan la demanda de acción de protección. Y señaló que la demandante alegó la violación de los derechos (i) a la seguridad jurídica, (ii) a la comunicación e información, así como (iii) a la motivación. Como consta en la sentencia, la accionante alegó que:

[...] mediante Oficio No. ARCOTEL-CTHB-2020-2122-OF del 13 de noviembre del 2020, [...] (ARCOTEL) puso en conocimiento los resultados del puntaje alcanzado en el proceso público competitivo, esto es, el puntaje de factibilidad técnica [...] y finalmente el dictamen jurídico en el cual la Agencia concluye que la Radiodifusora No Cumple con el requisitos de contar con dicho dictamen [...] dentro del término de ley se presentó una solicitud de revisión con fecha 23 de noviembre del 2020 [...] que en respuesta a la solicitud de revisión la ARCOTEL emitió el dictamen jurídico de revisión No. DJR-PPC2020-069 con fecha 3 de diciembre del 2020 en el cual rechazó los argumentos y se ratificó en los resultados alcanzados en el proceso público competitivo, manifestando que la garantía de seriedad de la oferta no fue presentada individualmente por cada área de operación zonal (AOZ) o área involucrada en la asignación en la que postuló la participante [...] que ARCOTEL sin esgrimir argumento alguno simplemente no les reconoce [los 30 puntos adicionales por experiencia acumulada y por años de servicio] y omite pronunciarse al respecto [...] lo que, sumado a desconocer la garantía de seriedad de la oferta, amenaza con violar el derecho al acceso de las frecuencias en concurso.

15. A continuación, la Sala hizo referencia a la pretensión de la demandante en los siguientes términos:

[...] que se disponga a ARCOTEL que dentro del proceso público competitivo [para la adjudicación de las frecuencias] a la cual se postuló Radio Romance reconozca como cumplido el requisito de la garantía de seriedad de la oferta (como en efecto han cumplido) y reconozca como obtenido el puntaje adicional al que tienen derecho por experiencia acumulada y años de servicio (30 puntos adicionales que suman a los 20 por ser un medio local con matriz) procediendo a emitir una nueva resolución que contenga el puntaje final que en realidad les corresponda, por ende, a emitir el título habilitante al que haya lugar luego de saberles con un nuevo puntaje [...].

⁹ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 58.

¹⁰ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.

¹¹ CCE, sentencia 1045-20-EP/25, 04 de septiembre de 2025, párr. 45.

¹² CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25.

16. A partir de estos cargos y pretensiones, la Sala formuló dos problemas jurídicos. El primero fue este: ¿cumplió la accionante con el requisito de garantía de seriedad de la oferta? Al resolverlo, la Sala determinó que Fe Figueroa entregó la garantía de seriedad de la oferta en la que habría especificado el área de operación zonal. Por ello, concluyó que la decisión de ARCOTEL basada en que la garantía no habría cumplido con las bases del concurso no estaba motivada.
17. El segundo problema jurídico fue el siguiente: ¿tiene la legitimada activa derecho al reconocimiento del puntaje adicional en el concurso? Al respecto, la Sala argumentó que ARCOTEL no reconoció el puntaje adicional a la demandante con base en que la concesión de la frecuencia a Radio Romance se encontraba a nombre de Cristóbal Núñez Márquez (difunto esposo de la demandante) y que si la demandante pretendía el reconocimiento del puntaje adicional debió constituir una persona jurídica. Luego señaló, con base en la información presentada por los *amici curiae*, que la demandante realizaba actividades de radiodifusión, que el reconocimiento del puntaje adicional no podía estar sujeto a una formalidad, que la concesión constaba a nombre de su difunto cónyuge y que la norma que hacía referencia a que debía constituirse como persona jurídica era una posibilidad y no un deber jurídico.
18. A partir de este razonamiento, la Sala aceptó la acción de protección y ordenó las siguientes medidas de reparación:
- 1) ARCOTEL considerará como cumplido el requisito de garantía de seriedad de la oferta.
 - 2) Al contarse como obtenido el puntaje no reconocido por ARCOTEL, la entidad demandada deberá proceder a sumar a su calificación alcanzada en el concurso los siguientes puntajes: treinta puntos por experiencia acumulada y años de servicio, más veinte puntos por constituir un medio local.
 - 3) La entidad demandada expedirá el nuevo título habilitante de la frecuencia objeto de esta causa constitucional, en favor de la accionante FE ESPERANZA FIGUEROA MACÍAS, lo cual deberá realizar en un término no mayor de cinco días debiendo informar a este Tribunal sobre el cumplimiento de lo aquí dispuesto en un término no mayor a dos días luego de vencido el término para la expedición del nuevo título habilitante.
19. Sobre la base de lo expuesto en párrafos previos, esta Corte advierte que la pretensión de la accionante buscaba que en una acción de protección (i) se verifique el cumplimiento de los requisitos por parte de la demandante y, (ii) a partir de dicha verificación, se ordene la concesión de la frecuencia de radio a la demandante. Lo cual implicaba, a su vez, que la autoridad judicial altere los resultados del concurso público para la adjudicación de frecuencias.
20. Para esta Corte, los cargos y la pretensión (que fue acogida por la Sala al disponer las medidas de reparación) de Fe Figueroa y, por consiguiente, los problemas jurídicos abordados por la Sala tienen que ver con cuestiones que, por sí solas, no evidencian

una implicación constitucional que justifique su conocimiento a través de una acción de protección, pues no alega una genuina vulneración de derechos fundamentales que no pueda ser justiciable, de manera adecuada y eficaz, en la vía judicial ordinaria. Las presuntas inconsistencias alegadas por Fe Figueroa bien podían ser revisadas tanto en sede administrativa como en la jurisdicción contencioso administrativa. Aún más, en la sentencia objetada, el tribunal de apelación no desarrolla argumentos tendientes a justificar que la vía judicial no sea adecuada ni eficaz para ventilar los asuntos expuestos en la demanda de acción de protección.

21. Esta Corte ha enfatizado que “no es el objeto de la acción de protección sustituir a los demás medios judiciales de impugnación, como una vía alternativa para tratar asuntos propios de la jurisdicción ordinaria, distrayéndola de su deber fundamental de tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”.¹³
22. Por las razones expuestas, esta Corte concluye que la cuestión demandada por Fe Figueroa y aceptada en la sentencia impugnada es manifiestamente improcedente en acción de protección. En consecuencia, se transgredieron las normas jurídicas que regulan la procedencia e improcedencia de la acción de protección y, con ello, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica. De esta manera, la Corte responde al problema jurídico de este caso.
23. Respecto de la solicitud de la entidad accionante de que se emita la declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable, esta Corte no encuentra elementos para disponer el inicio de un procedimiento de declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable en contra de los jueces que emitieron la sentencia de mayoría de 28 de septiembre de 2022. La Corte recuerda que no toda violación de derechos declarada en una acción extraordinaria de protección (como en este caso es la violación del derecho a la seguridad jurídica) configura una de las infracciones disciplinarias gravísimas previstas en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.

6. Reparación

24. De acuerdo con el artículo 18 de la LOGJCC, cuando se declara la vulneración de derechos constitucionales, debe ordenarse la reparación integral del daño a ellos causado, con el fin de que, siempre que sea posible, se restablezca a la víctima a la situación anterior a la violación de derechos.¹⁴ En relación con la medida de reparación

¹³ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 41.

¹⁴ LOGJCC, artículo 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

en las acciones extraordinarias de protección, la Corte ha determinado que por regla general procede el “reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial”.¹⁵ Sin embargo, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío deviene inútil.

25. Sobre este punto, la Corte ha señalado que un reenvío sería inoficioso en los casos de manifiesta improcedencia, pues no cabe otra decisión posible más que el archivo de la causa.¹⁶ Corresponde, entonces, que la Corte ordene dicho archivo.
26. Por otra parte, esta Corte observa que como consecuencia de la sentencia de mayoría emitida el 28 de septiembre de 2022, la entidad accionante habría emitido varios actos¹⁷ a fin de dar cumplimiento a dicha sentencia. No obstante, como quedó expuesto en párrafos previos, dado que la acción de protección es manifiestamente improcedente, corresponde dejar sin efecto la sentencia en referencia y ordenar el archivo del proceso de acción de protección. Por lo tanto, esta Corte precisa la que Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones se encuentra habilitada para emplear todos los medios administrativos, judiciales, extrajudiciales y métodos alternativos de solución de conflictos contemplados en el ordenamiento jurídico a fin de dejar sin efecto los actos ejecutados como consecuencia de la referida sentencia.

7. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1197-23-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de 28 de septiembre de 2022 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

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 [...]”.

¹⁵ CCE, sentencia 2539-18-EP/24, 01 de agosto de 2024, párr. 28.

¹⁶ CCE, sentencias 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 38; y, 2539-18-EP/24, 01 de agosto de 2024, párr. 29.

¹⁷ Esto, conforme al escrito presentado el 12 de septiembre de 2024 por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones ante la la Unidad Judicial Penal Sur con Competencia en Delitos Flagrantes con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.

3. Como medidas de reparación integral, se ordena:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia 28 de septiembre de 2022 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

3.2 Archivar la acción de protección identificada con el número 09292-2021-00828.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy; y, un voto salvado del juez constitucional José Luis Terán Suárez, el viernes 28 de noviembre de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de noviembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL