

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

35-16-IN/23 En el Caso No. 35-16-IN Declárese inconstitucionalidad, por el fondo, de la Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera (en relación a los efectos expuestos en el párrafo 21 <i>supra</i>), publicada en el Registro Oficial Suplemento 652 del 18 de diciembre de 2015, y del pronunciamiento del procurador General del Estado, contenido en el Oficio 02646, de 11 de septiembre de 2015	2
23-17-IS/23 En el Caso No. 23-17-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 23-17-IS .	21
1142-17-EP/23 En el Caso No. 1142-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1142-17-EP	33
1819-17-EP/23 En el Caso No. 1819-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1819-17-EP, en lo que tiene relación con la calificación de la denuncia como temeraria y maliciosa	41
2536-17-EP/23 Rechácense las pretensiones de la demanda, relativas al auto de 15 de agosto de 2017, de la acción extraordinaria de protección 2536-17-EP ...	52



Sentencia No. 35-16-IN/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 01 de febrero de 2023

CASO No. 35-16-IN

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

SENTENCIA No. 35-16-IN/23

Tema: Esta sentencia estima las pretensiones de una demanda de acción de inconstitucionalidad presentada contra la Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera y del pronunciamiento del procurador General del Estado contenido en el Oficio 02646, de fecha 11 de septiembre de 2015, al verificar que ambas disposiciones pretendieron otorgar vigencia a una norma y a un impuesto que habían sido derogados por el Código Orgánico Monetario y Financiero.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 9 de mayo de 2016, los señores Francisco Alarcón Alcívar, Pablo Arosemena Marriot y Fernando Enrique Pita García, representantes de las cámaras de Industrias, Comercio y Construcción de Guayaquil, respectivamente (en adelante, “**los accionantes**”), presentaron una demanda de inconstitucionalidad en contra de **(i)** la Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera, publicada en el Registro Oficial Suplemento 652 del 18 de diciembre de 2015, y **(ii)** del pronunciamiento del procurador General del Estado, contenido en el Oficio 02646, de fecha 11 de septiembre de 2015 suscrito por el procurador General del Estado, Diego García Carrión.
2. En auto de 23 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y dispuso **(i)** que se informe de la admisión al Presidente de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma, **(ii)** que la Asamblea Nacional remita el expediente con los informes y documentos que dieron origen a la norma impugnada, y **(iii)** que se publique la admisión de la demanda en el Registro Oficial.
3. En virtud del sorteo efectuado el 9 de julio de 2019, la sustanciación de esta causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 11 de enero de 2021.

B. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

4. En su demanda, los accionantes impugnaron la Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera (en adelante, “**LOAPPIE**”), publicada en el Registro Oficial Suplemento 652 de 18 de diciembre de 2015, que establece lo siguiente: “*Ratifíquese la vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil*”.
5. Los accionantes impugnaron, asimismo, el pronunciamiento del procurador General del Estado, contenido en el Oficio 02646, de fecha 11 de septiembre de 2015 (en adelante, el “**pronunciamiento del PGE**”) que, en lo pertinente, señala:

Como se puede apreciar, el Código Orgánico Monetario y Financiero derogó la Ley No. 70-06, que en su artículo 1 previamente citado, daba carácter de permanente al impuesto del dos por mil anual que gravaba al comercio, bancos e industrias del cantón Guayaquil y lo destinaba a la construcción, equipamiento y mantenimiento del Hospital Universitario de la Universidad de Guayaquil, a partir del 1 de enero de 1971. La derogatoria, según su tenor se refiere a todas las reformas y reglamentos que con relación a dicho cuerpo legal se hubieren expedido.

No obstante a lo antes señalado, la "Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil", constituye un cuerpo legal independiente y aun cuando la Ley No. 70-06 es una fuente de tal Codificación, la indicada Codificación no es una reforma o reglamento de la Ley No. 70-06, sino un cuerpo jurídico independiente, cuya modificación o derogatoria puede producirse únicamente cuando se lo mencione de manera expresa, al tenor del artículo final de la indicada Codificación.

Por lo expuesto, en atención a su consulta y de conformidad con el análisis jurídico precedente, al amparo de la Disposición Derogatoria número 27 del Código Orgánico Monetario y Financiero y del artículo final de la "Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil", publicada en el Registro Oficial No. 26 de 2 de febrero del año 2000 que contiene como una de sus fuentes a la Ley No. 99-47 publicada en el Registro Oficial No. 347 de 27 de diciembre de 1999, se concluye que al no haber sido derogada dicha Codificación de manera expresa, este cuerpo normativo se encuentra vigente y en consecuencia la Universidad de Guayaquil, en base de la indicada Codificación, continúa siendo beneficiaria del impuesto del dos por mil anual que tiene como sujeto activo a esa Universidad y como sujeto pasivo, a quienes realicen actividades comerciales, bancarias e industriales en el cantón Guayaquil, sobre los capitales declarados para esos efectos.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

6. Los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, con fundamento en las siguientes alegaciones:
 - 6.1. La LOAPPIE es un cuerpo normativo que tenía por objeto establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada, promover el financiamiento productivo, la inversión

nacional y extranjera, así como establecer lineamientos e institucionalidad para su aplicación. En este contexto, la Disposición General Primera, que ratificó la vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil, vulneró el principio de unidad de materia en el tratamiento legislativo (artículo 136 de la Constitución) pues era *“un artículo irrelevante [...] que no corresponde a la materia de la propia Ley.”* Al respecto, los accionantes agregan que al existir un quebranto del *“principio constitucional de unidad de materia en el tratamiento legislativo y, considerando que sólo ésta disposición jurídica es la única que lo quebranta, la inconstitucionalidad debería darse sobre la DISPOSICIÓN GENERAL PRIMERA [...]”* de la LOAPPIE.

- 6.2. Los accionantes argumentan que la Disposición General Primera de la LOAPPIE es inconstitucional por el fondo porque contrarió el principio de legalidad (artículo 226 de la Constitución) que, en materia legislativa, impedía ratificar la vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil considerando que las fuentes normativas de tal Codificación –en concreto, la Ley 70-06, publicada en el Registro Oficial 413 de 17 de abril de 1970– *“se encuentran derogadas por parte del Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el R.O. No. 332 de septiembre de 2014”*. Al respecto, manifiestan que *“la acción de ratificar o confirmar su vigencia un cuerpo normativo [sic] no es potestad de la Función Legislativa. Esto, sin dudas, es un ‘invento’ inconstitucional del poder Legislativo para tratar de ‘revivir’ o ‘mantener viva’ una norma derogada”*, lo que constituiría un exceso en el ejercicio de las facultades de la Asamblea Nacional. Por tanto, en criterio de los accionantes, *“la Asamblea Nacional sólo ratifica, dentro del proceso de producción normativa, los proyectos de ley que hayan sido objetados totalmente o parcialmente por el Presidente de la República [...] [lo que] demuestra que la ratificación de vigencia de normas no existe dentro de las facultades legislativas”*.
- 6.3. En cuanto al pronunciamiento del PGE, los accionantes sostienen que la Corte Constitucional se ha manifestado en el sentido de que o son actos normativos o actos administrativos de efectos generales, y que, en cualquier caso, son susceptibles de control abstracto de constitucionalidad. Al respecto, citan las sentencias 002-09-SAN-CC (Caso 0005-08-AN), 003-12-SIA-CC (Caso 0021-2009-IA) y 002-12-SIA-CC (Caso 0010-10-IA).
- 6.4. Explican que el pronunciamiento en cuestión fue expedido tras un segundo pedido de rectificación realizado por la Universidad de Guayaquil ante dos pronunciamientos previos del procurador General del Estado en el sentido de que, como consecuencia de la derogatoria de la Ley 70-06 que realizó el Código Orgánico Monetario y Financiero (en adelante “COMF”), se dejó sin efecto un impuesto. Así, *“este pronunciamiento del Procurador fue la ‘reconsideración’ de la reconsideración. Es decir, ya había ratificado un pronunciamiento correcto, en que la normativa no se encontraba vigente.*

Entonces, que la ‘reconsideración’ de la ‘reconsideración’ es contraria al art. 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, pues sólo puede reconsiderar una sola vez a solicitud del consultante.”

- 6.5. Finalmente, afirman que el pronunciamiento del PGE, esto es, de un funcionario “*con la capacidad de emitir criterios obligatorios y vinculantes*”, al contener un criterio erróneo, vulneró los derechos a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución), a la propiedad (artículo 66.26 de la Constitución) y el principio de legalidad en materia tributaria (artículo 323 de la Constitución). Al respecto, sostienen que la vulneración ocurre porque los actos impugnados avalan el cobro de un impuesto inexistente, lo que atenta contra “*derechos constitucionales de los contribuyentes como al principio de seguridad jurídica. Esto, a su vez, se convierte en exacciones ilegales, inconstitucionales en [sic] injustas que lesionan directamente el derecho a la propiedad.*” A criterio de los accionantes, el principio de legalidad en materia tributaria se vería afectado porque los contribuyentes deben pagar solamente los tributos establecidos en normas vigentes y previas, lo que no ocurre en la especie, pues el pronunciamiento del PGE “*estaría imponiendo un tributo derogado, siendo esto una confiscación*” que, por ser tal, vulnera “*el derecho a la propiedad ya que el patrimonio de las personas que deben cancelar ese impuesto se les está imponiendo un tributo derogado.*”

D. Argumentos de la Asamblea Nacional

7. El 23 de diciembre de 2016, la Asamblea Nacional compareció al proceso y solicitó que se rechace la acción de inconstitucionalidad, en función de lo siguiente:
- 7.1. Que “*la Asamblea Nacional cumplió en su totalidad con lo establecido en la Constitución relativa [sic] al procedimiento legislativo [...] ya que la fase de iniciativa se respetó el procedimiento de presentación, distribución difusión del proyecto de ley. También fue remitido a la Comisión respectiva, para que [...] elabore los informes para primer y segundo debate, previo a ser presentados ante Pleno de la Asamblea Nacional. Luego, se aprobó el proyecto de ley, con el número de votos requeridos en la Constitución [...] Posteriormente, [...] se remitió dicho proyecto al Presidente de la República para su sanción y objeción*”.
- 7.2. Sobre el principio de unidad de materia en el tratamiento legislativo, refiere que todas las disposiciones de la LOAPPIE “*se refieren a la materia tributaria, de forma tal que, entre todas ellas existe una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico y sistemático.*” Asimismo, afirma que la LOAPPIE “*se creó con el objeto de establecer incentivos para [...] promover el financiamiento productivo; y, la norma impugnada tiene como fin hacer efectiva las políticas económicas, a través de un impuesto mínimo que generará recursos que servirán en beneficio de la docencia y la investigación de la Universidad de Guayaquil.*”

- 7.3. *Agrega, sobre la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, que si bien sus fuentes de expedición fueron “el Decreto de la H. Asamblea Nacional Constituyente de 9 de enero de 1945, publicado en el Registro Oficial No. 82 de 10 de enero de 1945, la Ley No. 70-06, promulgada en el Registro Oficial No. 413 de 17 de abril de 1970, Decreto de la Cámara Nacional de Representantes de 11 de diciembre de 1979, publicada en el Registro Oficial No. 181 de 6 de mayo de 1980, ni en [sic] la Ley No. 99-47 promulgada en el Registro Oficial No. 347 de 27 de diciembre de 1999, dicha Codificación introdujo disposiciones propias, adicionales a las previstas en las fuentes de su Codificación, lo que constituye un cuerpo legal independiente.”*
- 7.4. *Finalmente, respecto de la derogatoria que realizó el COMF de la Ley 70-06 que creó el impuesto en cuestión, la Asamblea Nacional afirmó que “[l]a derogatoria, según su tenor literal se refiere a todas las reformas y reglamentos que con relación a dicho cuerpo legal se hubieren expedido. No obstante [...] la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, constituye un cuerpo legal independiente y aun cuando la Ley No. 70-06 es una fuente de tal Codificación, la indicada Codificación no es una reforma o reglamento de la Ley No. 70-06, sino un cuerpo jurídico independiente, cuya modificación o derogatoria puede producirse únicamente cuando se lo mencione de manera expresa, al tenor del artículo final de la indicada Codificación.”*

E. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

8. El 22 de diciembre de 2016, la Procuraduría General del Estado compareció al proceso y solicitó que se rechace la demanda con fundamento en lo siguiente:
- 8.1. *Afirma que “el fondo del cuestionamiento de los accionantes se centra en el ‘impuesto del dos por mil’ determinado en la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil, por cuanto, alegan que fue derogada en virtud de la Disposición Derogatoria (27) del Código Orgánico Monetario y Financiero. Es necesario reiterar que dicho cuerpo normativo, derogó la Ley No. 70-06 publicada en el Registro Oficial No. 431 de 17 de abril de 1970, mas no la Codificación antes referida, en consecuencia, se puede evidenciar que el impuesto del ‘dos por mil’ se encuentra vigente.”*
- 8.2. *En el mismo sentido, menciona que “los accionantes aseveran sin fundamento que el ‘impuesto del dos por mil’ ha sido derogado por el Código Orgánico Monetario y Financiero, omitiendo deliberadamente referirse a la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, que en su artículo final, otorgaba el carácter de ley especial, la misma que no podía ser derogada sino de manera expresa. Por lo tanto, al*

no haberse derogado expresamente la citada codificación, se encuentra en plena vigencia”.

- 8.3. Sobre el pronunciamiento del PGE –que se ha demandado como inconstitucional– afirma que se ha *“emitido de conformidad con las atribuciones previstas en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, y no contraviene disposición constitucional alguna, al contrario es coherente con la disposición general primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera, que en lo fundamental determina la plena vigencia del ‘impuesto del dos por mil’.”*

F. Argumentos de la Presidencia de la República

9. El 23 de diciembre de 2016, la Presidencia de la República compareció al proceso, solicitó que se rechace la demanda y que se declare la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. En respaldo de su pretensión afirmó lo siguiente: El COMF derogó solamente la Ley 70-06 y no la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, siendo que esta codificación es un cuerpo normativo autónomo. Al respecto agrega que *“la regla del artículo 39 [del Código Civil] que establece que ‘La ley especial anterior no se deroga por la general posterior, si no se expresa’, lo que deja entrever por qué hubo necesidad de derogar expresamente la Ley No. 70-06, a pesar de la existencia de otra norma que al tomarla únicamente como una de sus fuentes, tiene un contenido más general con respecto a esta.”*

II. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

III. Cuestión previa

11. Antes de examinar los cargos de inconstitucionalidad la Corte constatará lo siguiente: (i) si las disposiciones impugnadas son susceptibles de control abstracto de constitucionalidad; de ser el caso, (ii) si la Disposición General Primera de la LOAPPIE se encuentra vigente y, en caso de que haya sido derogada, (iii) se verificará si surte efectos ultractivos.

G. Las disposiciones impugnadas, ¿son susceptibles de control abstracto de constitucionalidad?

12. De conformidad a los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución, el control abstracto de constitucionalidad procede respecto de (i) actos normativos y (ii) actos administrativos con efectos generales. Así, el artículo 74 de la LOGJCC dispone que el

control abstracto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades entre las normas que conforman el ordenamiento jurídico y las disposiciones constitucionales.

13. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que el elemento distintivo de un acto normativo es que, con independencia de su fuente, produce efectos jurídicos abstractos, que no se agotan con su cumplimiento, en consideración al carácter propio de las normas¹. De otro lado, el elemento distintivo de un acto administrativo con efectos generales es que produce efectos jurídicos concretos, que se agotan con su cumplimiento, y respecto de destinatarios que, al emitirse el acto, no son plenamente identificables².
14. La Corte verifica que la Disposición General Primera de la LOAPPIE –que ratificó la vigencia de la Codificación del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil– es un acto normativo, pues produce efectos jurídicos abstractos, que no se agotan con su cumplimiento. Se trata, en definitiva, de una norma que –como todas las normas– tiene vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, cuyos efectos se producen, de manera abstracta y general, sobre sujetos no identificables, y no sobre un individuo o grupo de individuos en particular.
15. El segundo acto impugnado en el caso que nos ocupa es un pronunciamiento del procurador General del Estado. Al respecto, la jurisprudencia reciente de esta Corte ha señalado que, *“para que un pronunciamiento emitido por el Procurador General del Estado sea objeto de la acción por incumplimiento, esta Corte deberá verificar que sea abstracto, general y obligatorio”*³. Dado que la acción por incumplimiento tiene como fin la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, la cita previa es pertinente para establecer si este pronunciamiento del PGE es impugnabile, como acto normativo, mediante una acción de inconstitucionalidad.
16. A través del pronunciamiento del PGE se razonó que el COMF derogó la Ley 70-06 – que le había dado carácter permanente al impuesto del dos por mil–, pero no derogó la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil en razón de que esta codificación *“constituye un cuerpo legal independiente y aun cuando la Ley No. 70-06 es una fuente de tal Codificación, la indicada Codificación no es una reforma o reglamento de la Ley No. 70-06, sino un cuerpo jurídico independiente, cuya modificación o derogatoria puede producirse únicamente cuando se lo mencione de manera expresa, al tenor del artículo final de la indicada Codificación”*. Así, en respuesta a la consulta realizada por la Universidad de Guayaquil, el procurador General del Estado concluyó que *“al no haber sido derogada dicha Codificación de manera expresa, este cuerpo normativo se encuentra vigente y en*

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 23-20-IN/22, de 12 de enero de 2022, párrafo 23. Véase, asimismo, Sentencia 7-14-AN/21, de 24 de marzo de 2021, párrafo 14, y Sentencia 45-17-AN/21, de 18 de agosto de 2021, párrafo 31.

² Sentencia 23-20-IN/22, párrafo 24.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 45-17-AN/21, de 18 de agosto de 2021, párrafo 33.

consecuencia la Universidad de Guayaquil, en base de la indicada Codificación, continúa siendo beneficiaria del impuesto del dos por mil anual que tiene como sujeto activo a esa Universidad y como sujeto pasivo, a quienes realicen actividades comerciales, bancarias e industriales en el cantón Guayaquil, sobre los capitales declarados para esos efectos.”

17. En el caso *sub iudice*, esta Corte encuentra que lo dispuesto en el pronunciamiento del PGE constituye un mandato general, abstracto y vinculante respecto de la vigencia del impuesto del dos por mil tras los diversos cambios normativos acaecidos desde la creación del impuesto. Se advierte, asimismo, que el mandato en cuestión no se encuentra dirigido a un individuo o grupo de individuos en particular, pues versa sobre la vigencia de un impuesto, y no se agota con su cumplimiento, dado que se trata de un pronunciamiento a tomar en cuenta para determinar la existencia de la obligación tributaria, cuya periodicidad era anual. Por las consideraciones expuestas, la Corte encuentra que, por su contenido, el pronunciamiento del PGE se reputa un acto normativo y que es, por tanto, susceptible de control abstracto de constitucionalidad.

H. La Disposición General Primera de la LOAPPIE, ¿se encuentra vigente? De no ser el caso, ¿produce efectos ultractivos?

18. La Corte verifica que la Disposición General Primera de la LOAPPIE fue derogada por la Disposición Derogatoria Primera de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal, publicada en el Registro Oficial Suplemento 309 de 21 de agosto de 2018 (en adelante, “**Ley de Fomento Productivo**”), en los términos siguientes:

Primera.- Deróguese la disposición general primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público - Privadas y la Inversión Extranjera, publicada en el R.O.S. No. 652 del 18 de diciembre de 2015, en donde se ratificó “la vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad Guayaquil”, por lo que una vez derogada la vigencia de esta codificación se dejará sin efecto el impuesto del dos por mil sobre los capitales de las personas jurídicas que realizan actividades comerciales, bancarias e industriales domiciliadas en el cantón Guayaquil que se creó con el fin de construir, equipar y mantener el hospital de la Universidad de Guayaquil.

19. En vista de que la disposición jurídica impugnada ha sido expulsada del ordenamiento jurídico, esta Corte debe dilucidar si se reúnen los requisitos para realizar un control de constitucionalidad de una norma derogada.
20. La facultad para analizar la constitucionalidad de normas derogadas se prevé en el numeral 8 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías y Control Constitucional

LOGJCC⁴. Este organismo se ha pronunciado en el sentido de que el control material⁵ de constitucionalidad de normas derogadas cabe cuando la norma en cuestión cause efectos jurídicos más allá de la fecha de su derogatoria.⁶ Es decir, el estándar para que la Corte Constitucional pueda valorar la constitucionalidad de normas derogadas es que estas puedan producir efectos jurídicos ulteriores, a saber, posteriores a su derogatoria.

21. En esta línea, la Corte Constitucional advierte que la Disposición General Primera de la LOAPPIE ratificaba la “*vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil*”, es decir, que –durante su periodo de validez formal– sus efectos se restringían a confirmar la vigencia de un cuerpo normativo específico y, en el fondo –ante las dudas que suscitaba la derogatoria de la Ley 70-06 por parte del COMF–, a confirmar la vigencia del impuesto del dos por mil. A partir de su expulsión del ordenamiento jurídico, podría pensarse que la disposición jurídica habría dejado de producir efectos; no obstante, ello exigiría verificar la inexistencia de procesos administrativos o judiciales en los que se discuta la aplicación de la Disposición General Primera de la LOAPPIE y, de forma conexas, de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil, cuya vigencia había sido ratificada. Este Organismo, sin embargo, constata que existen procesos judiciales, en instancia casacional y pendientes de resolución, en los que se discute, precisamente, la aplicabilidad de las normas antes mencionadas, y los efectos que produjo la Disposición General Primera de la LOAPPIE con respecto al impuesto del dos por mil⁷. Lo anterior

⁴ LOGJCC. “Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”.

⁵ Sobre el control de constitucionalidad por la forma, en la Sentencia 021-17-SIN-CC dentro de los casos 0044-12-1N y 0045-12-IN, la Corte Constitucional afirmó: “Por tanto, al encontrarse expresamente derogada la Ordenanza, objeto de la demanda inconstitucional, no procede un control formal sobre ella. Es decir, resulta inoficioso analizar la conformidad del procedimiento seguido para la expedición de una ordenanza con el texto constitucional, cuando esta, en la actualidad no se encuentra vigente. Como bien lo ha señalado esta Corte de manera reiterada. “... no cabe un análisis formal en relación a la normativa impugnada, al no encontrarse vigente.” En igual sentido, véase, Sentencia 15-18-IN/19 de 2 de julio de 2019, párrafos 42-43.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 15-18-IN/19 de 2 de julio de 2019. “En este sentido, nos encontramos frente a una norma derogada que fue expulsada del ordenamiento jurídico [...] con posterioridad a la presentación de la demanda pero con anterioridad al pronunciamiento de la Corte Constitucional. [...] Con respecto a este hecho, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...] recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su periodo de validez formal haya terminado. [...] para que una norma derogada pueda ser sometida al examen de constitucionalidad que corresponde a esta Corte, debe tener la capacidad de causar efectos jurídicos más allá de la fecha de su derogatoria.” (énfasis añadido)

⁷ A modo de ejemplo, se puede mencionar el proceso 17751-2016-0552, en el que la Corte Nacional de Justicia resolvió rechazar el recurso de casación interpuesto por la compañía Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A. en contra de la sentencia de 10 de agosto de 2016, a través de la que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil declaró sin lugar la demanda de impugnación

da cuenta de que la Disposición General Primera de la LOAPPIE surte efectos de forma ulterior a su derogatoria, de manera que es posible analizar las alegaciones de inconstitucionalidad respecto de la disposición referida.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

22. Considerando que se ha verificado la derogatoria de Disposición General Primera de la LOAPPIE, no se planteará un problema jurídico para atender el cargo reseñado en el párrafo 6.1 *supra*, pues el mismo alega la inconstitucionalidad por la forma de la disposición impugnada y esta Corte se ha pronunciado en el sentido de que el control de constitucionalidad por la forma de normas derogadas resulta inoficioso⁸.
23. El control abstracto de constitucionalidad tiene por propósito garantizar la supremacía de la Constitución mediante la eliminación de incompatibilidades normativas entre esta y el resto de disposiciones que integran el ordenamiento jurídico. Lo anterior delimita la tarea de la Corte Constitucional al realizar control abstracto de constitucionalidad, consistente en contrastar las normas impugnadas con la Constitución, a efectos de determinar si guardan conformidad con la misma. De lo anterior se colige que el análisis acerca de la incompatibilidad de una determinada norma jurídica frente a otras normas infra constitucionales escapa de la competencia de esta Corte.
24. En esta línea, la Corte no planteará un problema jurídico respecto del cargo sintetizado en el párrafo 6.4 *supra* pues, en esencia, los accionantes argumentan que el pronunciamiento del PGE atendió un segundo pedido de reconsideración realizado por la Universidad de Guayaquil, lo que estaría prohibido por el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, que solamente permite un pedido de reconsideración. Así, para este Organismo es claro que lo que argumentan los accionantes es una supuesta incompatibilidad entre normas infra constitucionales que podría ser conocida por los cauces procedimentales respectivos, mas no por esta Corte⁹.
25. Conforme se desprende de los cargos sintetizados en los párrafos 6.2, 6.3 y 6.5 *supra* los accionantes atribuyen a una misma situación el haber inobservado el principio de legalidad en materia tributaria, la seguridad jurídica y el derecho a la propiedad. En atención a lo referido, esta Corte estima suficiente analizar los cargos esgrimidos por los accionantes a través del siguiente problema jurídico: **Las disposiciones impugnadas, ¿vulneran el derecho a la seguridad jurídica en materia tributaria**

interpuesta contra la resolución 144-CDP-2015 emitida por el director financiero de la Universidad de Guayaquil. Mediante Sentencia 361-17-EP/22, de 14 de septiembre de 2022, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección interpuesta por la compañía referida, y ordenó el reenvío del proceso a la Corte Nacional de Justicia para que sustancie el recurso de casación interpuesto por la compañía.

⁸ Véase nota al pie 5 *supra*.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 80-16-IN/21, de 02 de junio de 2021, párrafos 17 y 18: “Adicionalmente, la contradicción de una ordenanza frente a otras disposiciones legales es un asunto de legalidad que tiene que resolverse mediante mecanismos de control de legalidad. [...] Si una norma de menor jerarquía produce actos ilegales, los administrados siempre podrán acudir a la vía contenciosa administrativa para resolver el posible conflicto; y si produce violaciones a derechos reconocidos en la Constitución, podrán plantear garantías constitucionales.”

por ratificar la vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil –que codificó las regulaciones atinentes al impuesto del dos por mil– a pesar de la derogatoria expresa de la Ley 70-06 –que es la norma que creó el referido impuesto, y era una de las fuentes de tal codificación–?

26. El artículo 82 de la Constitución consagra 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.*” Sobre este derecho, la jurisprudencia de este Organismo ha razonado que:

En general, del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitarla arbitrariedad¹⁰.

27. De manera general, la Corte ha manifestado que el derecho a la seguridad jurídica no debe entenderse, restrictivamente, como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas pues, de forma principal, se trata de un derecho que salvaguarda el respeto de los principios que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, a saber, entre otros, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad (reconocidos en su mayoría en el artículo 11 de la Constitución)¹¹.
28. La Corte ha reconocido que el derecho a la seguridad jurídica comporta dos supuestos, a saber: **i)** la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, **ii)** la aplicación de las normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico¹². Todo lo cual, como es natural, comporta la interdicción de actuaciones arbitrarias.
29. La seguridad jurídica en materia tributaria no es más que la aplicación de los conceptos referidos en los párrafos precedentes al ordenamiento tributario. Así, la seguridad jurídica exige que las obligaciones tributarias –materiales y formales– sean previsibles para los sujetos pasivos de tales obligaciones, siendo necesario, además, que esas obligaciones se desprendan –como en el resto del ordenamiento jurídico– de normas vigentes, claras, determinadas, estables y coherentes, de manera que los sujetos pasivos tengan una noción razonable de las reglas de juego que les serán aplicadas.
30. La *previsibilidad* es un elemento fundamental del sistema tributario, y es una de las principales consecuencias de la constitucionalización del tributo, pues sólo la seguridad en un ordenamiento de consecuencias previsibles garantiza el equilibrio entre la aplicación de las normas tributarias y la interdicción de la arbitrariedad de los aplicadores del derecho. Desde esta óptica, la *previsibilidad* es un principio propio del

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 989-11-EP/19, de 10 de septiembre de 2019, párrafo 20.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1889-15-EP/20, de 25 de noviembre de 2020, párrafo 27.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 17-14-IN/20 de 24 de junio de 2020, párrafo 20.

régimen tributario que garantiza la adecuación de las obligaciones tributarias a la Constitución.

31. Uno de los presupuestos mínimos indispensables de la *previsibilidad* como principio derivado de la seguridad jurídica, es que las normas que establezcan obligaciones tributarias cuyo cumplimiento se exija se encuentren vigentes. De lo anterior se desprende, precisamente, que una de las principales manifestaciones del derecho a la seguridad jurídica sea el principio de irretroactividad de la ley tributaria, consagrado en el artículo 300 de la Constitución, que señala que “[e]l régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria”.
32. Según la jurisprudencia de esta Corte, el quebranto del principio de irretroactividad en materia tributaria puede ocurrir respecto de la dimensión sustantiva o adjetiva del tributo¹³. El principio de irretroactividad (i) en lo referente a la dimensión sustantiva del tributo, protege el patrimonio de los contribuyentes, evitando que sea afectado por un tributo, o por un elemento del tributo, no previsto con antelación, y (ii) en lo referente a la dimensión adjetiva del tributo, garantiza que los sujetos pasivos –de obligaciones materiales o formales, indistintamente– no sufran alteraciones o limitaciones intempestivas e injustificadas sobre su derecho a desarrollar libremente una planificación tributaria lícita y no abusiva¹⁴.
33. La irretroactividad atinente a la dimensión sustantiva del tributo ocurre, entre otros supuestos, cuando “a un tributo prestablecido se le modifican sus elementos configurativos y se lo aplica a situaciones del pasado, de tal forma que se generen nuevas consecuencias económicas respecto a hechos pasados [...] [o cuando] se crea un nuevo tributo haciendo que aquel afecte de manera injustificada manifestaciones de riqueza o de consumo del pasado [...] [en igual sentido] la privación de un beneficio tributario de forma retroactiva constituiría un fenómeno que se encuadra dentro de esta dimensión.”¹⁵
34. De otro lado, la irretroactividad en la dimensión adjetiva del tributo se produce, de manera no exhaustiva, cuando “se aplica una nueva regulación sobre situaciones

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 76-16-IN/21, de 08 de septiembre de 2021, párrafo 62 y 63: “62. Para empezar el análisis, este Organismo considera prudente puntualizar que, en los tributos, indistintamente de su tipo (impuestos, tasas y contribuciones especiales o de mejora), concurren tanto una dimensión sustantiva como una dimensión adjetiva. Así, lo sustantivo del tributo está dado por los elementos constitutivos tasados en la norma, a saber: los sujetos de la obligación tributaria, el hecho generador, la base imponible, la tarifa, entre otros. Mientras que, en la dimensión adjetiva del tributo se identifican aquellos factores relacionados con procedimientos y facultades tributarias. 63. De este modo, mientras que en la parte sustancial del tributo se establece los elementos configurativos de la obligación tributaria; en la parte adjetiva, se recoge la regulación procedimental, incluyendo reclamos e impugnaciones, así como, las regulaciones que le permiten a la autoridad tributaria ejercer sus facultades de determinación, sanción, resolución y recaudación. En cuanto a la facultad de recaudación, la parte adjetiva regula el cómo y cuándo del cobro y el pago del tributo.”

¹⁴ Ibidem. Párrafo 68.

¹⁵ Ibidem. Párrafos 65 y 66.

jurídicas consolidadas que tuvieron algún tipo de vinculación con procedimientos de determinación, sanción o recaudación; de igual manera, se contraviene este principio cuando se alteran las reglas sobre la caducidad, o se modifican intempestivamente los cronogramas para el cumplimiento de deberes formales y materiales, trastocando lo deberes y obligaciones de los contribuyentes con relación a periodos fiscales vencidos, o respecto al que se encontraba corriendo en ese momento.”¹⁶

- 35.** La observancia del derecho a la seguridad jurídica en materia tributaria exige, en definitiva, que se dote a los contribuyentes de un ordenamiento jurídico previsible, establecido en normas jurídicas vigentes, lo que, a su vez, demanda que no se altere, de manera retroactiva, las dimensiones sustantivas ni adjetivas del tributo. En igual sentido, conforme lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte, se desprende del derecho a la seguridad jurídica la exigencia de aplicar normas vigentes; *contrario sensu*, lo anterior implica una interdicción de aplicar normas derogadas. Así, este Organismo ha anotado que *“la aplicación de una norma derogada por parte de los operadores judiciales impacta en sí misma a derechos y preceptos constitucionales debido a la transgresión que ocasiona al núcleo de la seguridad jurídica en sus componentes.”¹⁷*
- 36.** En el caso *in examine*, los accionantes acusan que las disposiciones impugnadas pretendieron dar vigencia a un impuesto que había sido derogado, lo que se tradujo en que tal impuesto sea cobrado por su sujeto activo inclusive a pesar de la referida derogatoria. En atención al cargo expuesto, corresponde a la Corte verificar si, en efecto, **(i)** el impuesto en cuestión fue derogado y, de ser el caso, **(ii)** si las disposiciones impugnadas pretendieron dar vigencia al impuesto a pesar de su derogatoria expresa.
- 37.** En línea con el análisis que realizó este Organismo en la Sentencia 361-17-EP/22 de 14 de septiembre de 2022 (ver la nota al pie de página 7), la Corte anota lo siguiente:
- 37.1.** Mediante Decreto expedido por la Asamblea Nacional Constituyente el 9 de enero de 1945, publicado en el Registro Oficial 182 de 10 de enero de 1945, se creó el impuesto al dos por mil sobre los capitales declarados para la realización de actividades de comercio, bancos e industrias del cantón Guayaquil, a destinarse en la reconstrucción de la Catedral de Guayaquil. El impuesto, de acuerdo con este decreto, sería aplicable durante los ejercicios 1945 a 1948.
- 37.2.** A través del Decreto Legislativo de 20 de octubre de 1959, publicado en el Registro Oficial 981 de 1 de diciembre de 1959, se prorrogó la vigencia del impuesto referido en beneficio de la Junta de Construcción de la Catedral de Guayaquil, hasta el ejercicio 1970.
- 37.3.** Posteriormente, la Ley 70-06, publicada en el Registro Oficial 413, de 17 de abril de 1970, estableció el impuesto al dos por mil sobre los capitales

¹⁶ Ibidem. Párrafo 67.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 361-17-EP/22, de 14 de septiembre de 2022, párrafo 44.

declarados para la realización de actividades de comercio, bancos e industrias del cantón Guayaquil, pero con carácter permanente y con la finalidad de construir, equipar y mantener el Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil.

- 37.4.** A continuación, mediante Decreto Legislativo 34 de la Cámara Nacional de Representantes de 11 de diciembre de 1979, publicado en el Registro Oficial 181 de 6 de mayo de 1980, se confirió a las universidades y escuelas politécnicas estatales jurisdicción coactiva para el cobro de sus créditos tributarios.
- 37.5.** Mediante Ley 99-47, publicada en el Registro Oficial 347 de 27 de diciembre de 1999, se reformó la Ley 70-06 –que estableció el impuesto del dos por mil con carácter permanente en beneficio del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil–, específicamente sus artículos 1 y 2.
- 37.6.** El 12 de enero del 2000, la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional expidió la “*Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil*”, que fue publicada en el Registro Oficial 26, de 28 de febrero del 2000, y que codificó las fuentes normativas reseñadas en los párrafos 37.1, 37.3, 37.4 y 37.5 *supra*.
- 37.7.** Finalmente, el COMF, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 332 de 12 septiembre de 2014, derogó, de forma expresa, la Ley 70-06¹⁸ que, como quedó dicho, fue una de las leyes codificadas a través de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil.
- 38.** Considerando que la Ley 70-06 es la norma que creó el impuesto del dos por mil, para esta Corte es claro que su derogatoria implicó –como es lógico– la derogatoria del referido impuesto que, por tanto, se entiende derogado a partir de la publicación del COMF en el Registro Oficial. No existe otra interpretación razonable para la expresa derogatoria de la Ley 70-06 contenida en el COMF pues, si la intención del legislador hubiera sido que el impuesto permanezca en el ordenamiento jurídico tributario, no habría derogado la norma que lo creó. En opinión de esta Corte, interpretar algo distinto restaría eficacia a lo dispuesto por el legislador en el COMF.
- 39.** Sobre los efectos de la derogatoria de la Ley 70-06, la Corte afirmó que ello implicó su expulsión “*del ordenamiento jurídico, cuestión que acarreó naturalmente que se dejaran sin efecto las partes de otros cuerpos legales en donde la norma hubiese sido codificada como lo es el caso de la Codificación*”¹⁹ que, a partir de la derogatoria, dejó

¹⁸ COMF. “*Sin perjuicio de lo ordenado en las Disposiciones Transitorias, a partir de la fecha de vigencia de este Código, quedan derogadas todas las normas en cuanto se opongan a las disposiciones de este Código. Adicionalmente, Se derogan expresamente las siguientes leyes con todas sus reformas y reglamentos: [...] 27. Ley No. 70-06, publicada en el Registro Oficial No. 413 de 17 de abril de 1970 [...].*”

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 361-17-EP/22, de 14 de septiembre de 2022, párrafo 39 (ii).

de contener las disposiciones de la Ley 70-06 (y de las disposiciones que la reformaron, específicamente, los artículos 1 y 2 de la Ley 99-47) que fueron codificadas en su momento, quedando subsistente en lo demás. De hecho, esta Corte ya afirmó que la “*Codificación no podía tener otras fuentes del tributo, pues la fuente única y originaria del impuesto era la Ley No. 70-06.*”²⁰

40. La Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado han argumentado que la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil es una fuente independiente a las leyes que codificó; no obstante, esta Corte llega a la conclusión contraria, por lo siguiente:

40.1. De conformidad con el artículo 139 de la Constitución Política de 1998, la Comisión de Legislación y Codificación tenía facultad para compilar normas y reunir cuerpos legales; además, podía preparar proyectos de ley para que sean conocidos y aprobados por el Congreso. Resulta, por tanto, evidente, que la Comisión no tenía facultades legislativas, solamente tenía iniciativa legislativa, lo que es una consecuencia natural de la diferencia de la comisión referida, como institución compiladora de normas, y el Congreso, como representante democrático de la ciudadanía.

40.2. La facultad de la Comisión de proponer proyectos de ley era, en todo caso, restringida, pues el artículo 157 de la Constitución de 1998 prohibía expresamente que la Comisión trate “*proyectos de leyes tributarias, ni [aquellos] calificados de urgencia en materia económica.*” Lo anterior pone de relieve la dependencia de las codificaciones en materia tributaria respecto de sus fuentes, y excluye la posibilidad de concebirlas como cuerpos normativos independientes; interpretar lo contrario implicaría reconocer que la comisión codificadora ostentaba facultades legislativas en materia tributaria, lo que no guarda conformidad con el régimen jurídico.

41. Con fundamento en lo anterior, se tiene que la Disposición General Primera de la LOAPPIE *ratificó la vigencia* de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil que, a la fecha de tal ratificación, ya no contenía las disposiciones que figuraban en la Ley 70-06, pues esta norma había sido derogada por el COMF.

42. Sobre la “*ratificación de vigencia*” de una norma jurídica –que es lo que pretendió realizar la Disposición General Primera de la LOAPPIE– esta Magistratura se permite recordar que todas las normas jurídicas, en la medida en que no sean derogadas, tienen vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, y por tanto no precisan de otra norma –posterior– que ratifique su vigencia. Hasta su derogatoria, toda norma se entiende vigente sin necesidad de normas posteriores que ratifiquen tal vigencia.

²⁰ Ibidem. Párrafo 39 (iii).

43. La reflexión anterior pone de relieve que lo que se pretendió, en realidad, a través de la Disposición General Primera de la LOAPPIE fue ratificar la vigencia del impuesto del dos por mil que ya se había derogado –por obra del COMF–. Si –como se ha afirmado– el impuesto no se hubiera derogado como consecuencia de la publicación del COMF en el Registro Oficial, no hubiera sido necesaria una norma que “*ratificara la vigencia*” de la Codificación que recogió la norma creadora del impuesto. La expedición de una norma como la impugnada pone de relieve, por el contrario, que el legislador pretendió dar vigor a un impuesto derogado.
44. Las reflexiones sobre la Disposición General Primera de la LOAPPIE son aplicables respecto del pronunciamiento del PGE, en la medida en que tal pronunciamiento se expidió en virtud de la facultad de absolver, con carácter vinculante, las consultas jurídicas sobre la inteligencia o aplicación de normas legales, contemplada en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, lo que implica que, al haber concluido que el impuesto del dos por mil estaba vigente a pesar de la derogatoria del COMF, también dispuso la aplicación de una norma derogada.
45. Si la aplicación de normas derogadas supone una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, se debe concluir que la emisión de una disposición que ordena aplicar normas derogadas es contraria al mencionado derecho. Sobre el primer asunto, es decir, que la aplicación de normas derogadas es un supuesto de vulneración del derecho a la seguridad jurídica autónoma, esta Corte afirmó lo siguiente:

43. En función de la jurisprudencia de esta Corte, se colige que la aplicación de normas derogadas, generalmente, acarrea una vulneración a otros derechos o preceptos constitucionales, pues trastoca la claridad, publicidad y el carácter previo que deben tener todas las normas que serán aplicadas a los titulares del derecho a la seguridad jurídica. Este tipo de transgresión impacta los componentes del derecho reconocido en el artículo 82 de la Constitución, mismo que demanda la certidumbre que se debe brindar a los sujetos procesales.

44. En virtud de las consideraciones supra, la aplicación de una norma derogada por parte de los operadores judiciales 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 comprometen derechos y preceptos constitucionales²¹ [énfasis añadido].

46. En el caso *sub iudice*, la Corte ha verificado que, al haberse derogado la Ley 70-06, la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil dejó

²¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 361-17-EP/22, de 14 de septiembre de 2022, párrafos 43 y 44.

de contener las disposiciones relativas al impuesto del dos por mil que figuraban en la ley derogada. Por tanto, la Disposición General Primera de la LOAPPIE, que pretendió “*confirmar la vigencia*” de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil –que, a la fecha de tal confirmación, ya no incorporaba las disposiciones atinentes al impuesto en cuestión– avaló el cobro de un impuesto derogado.

47. En virtud de lo referido, la Corte verifica que las disposiciones impugnadas ordenaron que se aplique una norma derogada, lo que afecta el núcleo de la seguridad jurídica en su componente de certeza y previsibilidad, pues impide que los contribuyentes anticipen las obligaciones que les serán exigidas. En concreto, tras la derogatoria de la Ley 70-06 los contribuyentes podían prever razonablemente que en los ejercicios fiscales posteriores no tendrían obligación de pago del impuesto del dos por mil, pero tal certeza les fue arrebatada con las disposiciones impugnadas y, por tanto, con el cobro de un impuesto que se había suprimido. Lo anterior tuvo como consecuencia que se generen efectos económicos respecto a hechos que, al amparo del ordenamiento jurídico vigente, no debían generar un tributo.
48. En virtud de las consideraciones expuestas, este Organismo identifica una incompatibilidad de las disposiciones impugnadas con el derecho a la seguridad jurídica, en la medida en que ordenaron la aplicación de una norma y de un impuesto derogados, lo que basta para declarar la incompatibilidad de las disposiciones impugnadas con el artículo 82 de la Constitución.
49. Por último, cabe referirse a los efectos en el tiempo de esta sentencia. Conforme a las razones que fueron consideradas para proseguir con el análisis de una norma derogada (párrafo 21 *supra*), se debe concluir que esta sentencia solo debe surtir efectos para el futuro y respecto de procesos de conocimiento en curso.

V. 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. Declarar la inconstitucionalidad, por el fondo, de la Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera (en relación a los efectos expuestos en el párrafo 21 *supra*), publicada en el Registro Oficial Suplemento 652 del 18 de diciembre de 2015, y del pronunciamiento del procurador General del Estado, contenido en el Oficio 02646, de 11 de septiembre de 2015.
2. Esta declaratoria de inconstitucionalidad surte efectos para el futuro y respecto de procesos de conocimiento en curso.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de febrero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

003516IN-52059



Caso Nro. 0035-16-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves nueve de febrero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 23-17-IS/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 01 de febrero de 2023

CASO No. 23-17-IS

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

SENTENCIA No. 23-17-IS/23

Tema: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia dictada por la Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 5 de septiembre de 2016, en el marco de una acción de protección. La Corte verifica el cumplimiento de la primera medida, y observa que la segunda medida es inejecutable por razones jurídicas, en consecuencia, dispone medidas equivalentes.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 15 de abril de 2016, Víctor Lordjin Feijoo Avellán (accionante) presentó una acción de protección en contra del alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo (GAD de Portoviejo). En su demanda, exigió que se declare la vulneración del derecho a la propiedad, así como la reparación integral por daño material e inmaterial, debido a la omisión y falta de indemnización por la expropiación realizada a un bien de su propiedad¹.
2. El 23 de mayo de 2016, el juez de la Unidad Judicial Laboral de Portoviejo (Unidad Judicial Laboral o Unidad ejecutora) rechazó la acción de protección por improcedente². El accionante presentó recurso de apelación.
3. El 5 de septiembre de 2016, la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (la Sala) aceptó el recurso de apelación,

¹ Acción de protección No.13371-2016-00103. El actor alegó la omisión del GAD de Portoviejo al no acatar el numeral 10 de la Resolución adoptada por la Corporación Municipal en sesión ordinaria celebrada el día 26 de julio de 1999. La referida resolución, versó sobre la declaratoria de utilidad pública por expropiación de propiedad, y ordenaba llevar a cabo un acuerdo directo con el afectado y cancelar el valor acordado, o caso contrario, iniciar el juicio de expropiación.

² La jueza señaló que no existió constancia de la inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaratoria, que no se evidenció la afectación a su propiedad, indicó que el reclamo de la determinación del justo precio data de 17 años, y que la garantía jurisdiccional no era la idónea.

revocó la sentencia de primera instancia, aceptó la demanda³ y ordenó medidas de reparación⁴.

4. El 30 de marzo de 2017, en fase de ejecución, el accionante presentó un escrito y solicitó a la Unidad Judicial Laboral el cumplimiento de la sentencia de 5 de septiembre de 2016.
5. El 31 de marzo de 2017, la Unidad Judicial Laboral otorgó el término de 3 días para que el GAD de Portoviejo presente un informe sobre el cumplimiento de la sentencia de 5 de septiembre de 2016.
6. El 3 de mayo de 2017, el accionante presentó un escrito y solicitó a la Unidad Judicial Laboral que remita el expediente a la Corte Constitucional, así como el informe argumentado sobre el incumplimiento por parte del GAD de Portoviejo⁵.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

7. El 29 de mayo de 2017, Víctor Lordjin Feijoo Avellán (accionante) presentó una acción de incumplimiento de la sentencia de 5 de septiembre de 2016, en contra del GAD de Portoviejo (la entidad accionada).
8. El 31 de mayo de 2017, la causa fue signada con el No. 23-17-IS y fue sorteada a la ex jueza constitucional Pamela Martínez Salazar, quien avocó conocimiento el 28 de junio de 2018, y solicitó a la Unidad Judicial Laboral y al GAD de Portoviejo, un informe motivado de descargo sobre la demanda; además, convocó a audiencia para el 9 de julio de 2018.
9. El 10 de julio de 2018, la jueza de la Unidad Judicial Laboral emitió su informe a la Corte Constitucional el proceso.
10. El 9 de julio de 2018, se realizó la audiencia pública ante este Organismo, en la que comparecieron: el accionante con su defensa técnica, el alcalde y el procurador síndico del GAD de Portoviejo; el juez de la Unidad Judicial Laboral no compareció a pesar de

³ La Sala determinó que la afectación a la propiedad del actor es un hecho público dado que se ejecutó la prolongación de las vías Reales Tamarindo. Además, determinó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, así como tutela real y efectiva [sic], ya que el GAD de Portoviejo incumplió parcialmente la resolución adoptada el 26 de julio de 1999, al proceder con la construcción de la vía sin que medie un acuerdo directo o inicie un juicio de expropiación, conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil. Finalmente, arguyó que la acción de protección era la vía pertinente.

⁴ La sentencia de mayoría de la Sala ordenó como medidas de reparación que “[e]l Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo en el término de 15 días contados a partir de la notificación de esta sentencia de cumplimiento a lo resuelto en la sesión ordinaria celebrada el día 26 de julio de 1999 por la Corporación Municipal constante en el numeral 10 último inciso, esto es buscar un acuerdo directo con los afectados a fin de cancelar el valor que pactaren; y, de no ser posible dicho acuerdo, dentro del mismo término iniciar el trámite de expropiación previsto en el Código de Procedimiento Civil, trámite en el que se fijará el justo precio[...].” La Unidad Judicial Laboral recibió el proceso 12 de octubre de 2016 para su ejecución.

⁵ A fojas 189 del expediente de la Unidad Judicial Laboral de Portoviejo.

que fue convocado. En la misma diligencia, el GAD de Portoviejo presentó su primer informe de descargo⁶.

11. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al ex juez constitucional Luis Hernán Bolívar Salgado Pesantes.
12. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 12 de abril de 2022, dispuso a la Unidad Judicial Laboral y al GAD de Portoviejo, presentar un informe motivado sobre los fundamentos de la acción.
13. El 20 y 26 de abril de 2022, el GAD de Portoviejo y la Unidad Judicial Laboral presentaron sus informes de descargo, por separado.

II. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con los artículos 436, numeral 9, de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Decisión judicial cuyo cumplimiento se solicita

15. La sentencia de 5 de septiembre de 2016, en su parte resolutive dispone:

“ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta la acción de protección presentada por el señor Víctor Lordjin Feijoo Avellan (sic); y, revocando la sentencia emitida por la señora Jueza de la Unidad Judicial Laboral de Manabí con sede en la ciudad de Portoviejo [...] dispone –de acuerdo a lo establecido en el art 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional- que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo en el término de 15 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, de cumplimiento a lo resuelto en la sesión ordinaria celebrada el día 26 de julio de 1999 por la Corporación Municipal constante del numeral 10 último inciso, esto es buscar un acuerdo directo con los afectados a fin de cancelar el valor que pactaren; y, de no ser posible dicho acuerdo, dentro del mismo término iniciar el trámite de expropiación previsto en el Código de Procedimiento Civil, trámite en el que se fijará el justo precio que deben recibir los propietarios de los bienes inmuebles afectados por la expropiación [...]” (énfasis en el original).

IV. Pretensión y fundamentos

a. De la parte accionante

⁶ La exjueza constitucional Pamela Martínez, solicitó a la entidad accionante la resolución administrativa con la que determinó el justo precio.

16. El accionante arguye que la Unidad Judicial Laboral no cumplió con la ejecución de la sentencia. Además, manifiesta que el GAD de Portoviejo no inició el juicio de expropiación, y que estas “*omisiones de autoridad judicial y autoridad pública [le] causan un daño grave y [...] continúa afectando [sus] derechos constitucionales.*”
17. Finalmente, el accionante solicita que se acepte su demanda, que se ordene el incumplimiento de la sentencia de 5 de septiembre de 2016, y la reparación de daños materiales e inmateriales por el tiempo transcurrido.

b. De la entidad accionada

18. El GAD de Portoviejo manifestó que se ha dado cumplimiento “*con todo lo solicitado y principalmente con lo dispuesto por los órganos de justicia de la Corte Provincial de Manabí*”. Agrega que inició el juicio de expropiación según el Código de Procedimiento Civil (norma vigente al momento de expedirse la resolución de 26 de julio de 1999). Sin embargo, para dar cumplimiento con Ley Orgánica para la Eficiencia en Contratación Pública (normativa aplicable en el 2017), el GAD de Portoviejo emitió la resolución No. GADMP-2018-0084 que corresponde a la expropiación⁷.
19. El 20 de abril de 2022, el GAD de Portoviejo expresó que cumplió con la decisión de la Corte Provincial de Manabí, ya que se intentó llegar a un acuerdo con el accionante, que no prosperó. En vista de esta negativa, el GAD de Portoviejo argumentó que inició una serie de acciones legales para cumplir con las medidas dispuestas.

c. De la Unidad Judicial Laboral

20. La Unidad Judicial Laboral indicó que dio cumplimiento con la sentencia de 5 de septiembre de 2016, y argumentó que, agotó todas las diligencias correspondientes al ámbito de su competencia⁸.

V. Cuestiones previas

21. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁹

⁷ Manifiesta que el acto administrativo fue emitido conforme al artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema de Nacional de Contratación Pública (LOSNCNP). El citado artículo fue reformado por Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública. Segundo suplemento del Registro Oficial No. 966 de 20 de marzo de 2017. El artículo 58.2 de la LOSNCNP señala que a falta de acuerdo “[...]Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%). El propietario podrá impugnar dicho acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio, de conformidad con el trámite para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos.”

⁸ Oficio N°. 881-2018-UJLP-C de 10 de julio de 2018.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 56-18-IS/22, pág. 36.

Además, la sentencia No. 103-21-IS/22 estableció la necesidad de un examen previo de los requisitos para que la Corte pueda conocer esta garantía.

22. Por lo que, corresponde verificar los requisitos dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC. De esta manera, el afectado (accionante de una acción de incumplimiento de sentencia) solo puede acudir ante la Corte Constitucional si se verifican los siguientes requisitos: **(i)** que la persona afectada haya solicitado al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contengan las razones e impedimentos para ejecutar la decisión, y **(ii)** que el juez ejecutor se haya rehusado a remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional, o no lo haga oportunamente¹⁰.
23. Adicionalmente, la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. Únicamente si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar subsidiariamente una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional¹¹. Este Organismo ha establecido que el *plazo razonable* es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión;¹² sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas¹³.
24. En este caso, el accionante presentó directamente la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional; por lo que, se verificará si esta acción cumple con los presupuestos del párrafo 22 *supra*, que buscan evitar que la acción de incumplimiento sea un mecanismo de superposición o reemplazo frente a la ejecución de las decisiones constitucionales ante los jueces y las juezas de instancia¹⁴. Después de esta verificación, si es necesario, se continuará con el análisis de los cargos del accionante.
25. Sobre el **requisito (i)**, la Corte observa que, el 3 de mayo de 2017, el accionante solicitó a la jueza de la Unidad Judicial Laboral que remita el expediente a la Corte Constitucional, así como el informe argumentando las razones del incumplimiento por parte del GAD de Portoviejo, como lo ordena el artículo 164 número 2 de la LOGJCC. Por lo tanto, cumplió con este requisito.
26. Sobre el **requisito (ii)**, la Corte constata que, a pesar de la solicitud efectuada por el accionante el 3 de mayo de 2017, el juez ejecutor no remitió el informe de descargo y el proceso a la Corte Constitucional. Por lo que, se verifica que el accionante cumplió con el requisito establecido en el artículo 164, número 3, de la LOGJCC.
27. En lo relativo al plazo **razonable**, en este caso, la Corte observa que la sentencia de segunda instancia fue dictada el 5 de septiembre de 2016, y que las medidas ordenadas

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, párr. 36.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 61-20-IS/21, párr. 30.

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, párr. 31

¹³ LOGJCC, artículo 164 número 1. Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, párr. 31.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, párr. 29.

debían cumplirse solo en término de 15 días. Por otro lado, el accionante presentó la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional el 29 de mayo de 2017. En tal razón, el accionante cumple con el requisito establecido en el artículo 164, número 1, de la LOGJCC.

28. En consecuencia, este Organismo constata que la demanda de acción de incumplimiento cumple con los requisitos establecidos en el artículo 164 de LOGJCC, por lo que, a la Corte Constitucional le corresponde pronunciarse sobre las medidas dispuestas en la sentencia de 5 de septiembre de 2016.

VI. Planteamiento de problemas jurídicos

29. La sentencia de 5 de septiembre de 2016 aceptó la vulneración de derechos constitucionales a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva. Como medidas de reparación, ordenó al GAD de Portoviejo:

29.1. Buscar un acuerdo directo con el afectado, para el pago del valor correspondiente por la expropiación del inmueble, en el término de 15 días, conforme con el último inciso del numeral 10 de la Resolución adoptada por la Cooperación Municipal el 26 de julio de 1999.

29.2. En caso de no llegar a un acuerdo, en el término de 15 días, iniciar el trámite de expropiación previsto en el Código de Procedimiento Civil (CPC).

30. En relación con la medida resumida en el párrafo 29.1 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El GAD de Portoviejo cumplió con la disposición de buscar un acuerdo directo con el accionante para el pago del valor de la expropiación?**
31. Sobre la medida sintetizada en el párrafo 29.2 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿En el evento de no existir acuerdo, el GAD de Portoviejo inició el trámite de expropiación previsto en el Código de Procedimiento Civil?**

VII. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo cumplió con la disposición de buscar un acuerdo directo con el accionante para el pago del valor de la expropiación?

32. La Corte Constitucional ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional¹⁵.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 44-15-IS/20, párr. 21.

- 33.** De la información proporcionada a la Corte Constitucional, se verifica que el GAD de Portoviejo emprendió acciones para buscar un acuerdo con Víctor Lordjin Feijoo Avellán. Del expediente físico y del SATJE, se constata:
- 33.1.** El 13 de septiembre de 2016, el GAD de Portoviejo, mediante memorando No. GADMP2016005, convocó al accionante a una reunión el 14 de septiembre de 2016; sin embargo, en dicha reunión no llegaron a un acuerdo¹⁶.
 - 33.2.** El 5 de abril de 2017, el GAD de Portoviejo informó al juez ejecutor que “[i]ntentamos fijar el justo precio, para de esta manera llegar a un acuerdo; el señor Victor (sic) Lordjin Feijoo Avellán, no aceptó el valor económico propuesto”¹⁷.
 - 33.3.** El 14 de diciembre de 2018, la Unidad Judicial Laboral convocó a una audiencia de conciliación entre el GAD de Portoviejo y el accionante, en el acta de resumen, consta que “[s]e deja constancia que no se arribó a una conciliación”¹⁸.
 - 33.4.** El 20 de diciembre de 2018, la Unidad Judicial Laboral, mediante auto de archivo, señaló que procuró “el diálogo entre las partes a fin de alcanzar un acuerdo directo, no obstante, las pretensiones económicas de las partes procesales, resultas infranqueables [...]”¹⁹.
- 34.** De lo expuesto, se verifica que el GAD de Portoviejo realizó varias acciones para llegar a un acuerdo directo con el accionante, incluso, el juez ejecutor llevó a cabo una audiencia de conciliación, en la que tampoco se llegó a un acuerdo, por lo que, el juez ejecutor archivó la causa.
- 35.** Esta Corte también constata que, toda vez que no se llegó a un acuerdo, el 13 de julio de 2018, el GAD de Portoviejo expidió la resolución No. GADMP-2018-EXP-0084, en la que resolvió expropiar, fijar el valor del avalúo por USD 87, 498.94 y declarar la ocupación inmediata de la propiedad. La parte considerativa de la resolución refiere: “Que, una vez mantenidas varias conversaciones con el señor VICTOR LORDJIN FEIJOO AVELLAN, con la finalidad de llegar a un acuerdo directo entre las partes, no fue posible concretar el mismo”²⁰. Esta resolución fue impugnada por el accionante,

¹⁶ A fojas 41 y 42 del expediente de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí, escrito presentado el 21 de septiembre de 2019 ante esta judicatura. El GAD de Portoviejo manifestó que el accionante se negó a suscribir el acta de la reunión.

¹⁷ A fojas 181 y 182 del expediente de la Unidad Judicial Laboral de Portoviejo. Escrito presentado el 5 de abril de 2017, ante la Unidad Judicial Laboral.

¹⁸ El 14 de diciembre de 2018, se llevó a cabo la audiencia de conciliación entre el alcalde y el procurador síndico del GAD de Portoviejo, y el señor Víctor Lordjin Feijoo Avellán, acompañado de su defensor.

¹⁹ Unidad Judicial Laboral, auto de archivo de 20 de diciembre de 2018.

²⁰ A fojas 175v del expediente Constitucional.

mediante demanda subjetiva de 3 de octubre de 2018, proceso No. 13802-2018-00426, que actualmente está sustanciándose.²¹

36. Por lo tanto, la Corte verifica que el GAD de Portoviejo cumplió con la primera medida de reparación.

B. ¿En el evento de no existir acuerdo, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo inició el trámite de expropiación previsto en el Código de Procedimiento Civil?

37. En cuanto a la segunda obligación, debido a que el GAD de Portoviejo justificó que no se pudo alcanzar un acuerdo directo con el accionante, emitió una resolución administrativa para expropiar y fijar el avalúo del inmueble. El referido acto administrativo fue impugnado por el accionante ante el Tribunal Contencioso Administrativo.
38. Entre la expedición de la sentencia de 5 septiembre de 2016, la resolución de expropiación del 13 de julio de 2018, se promulgó el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), que entró en vigor el 23 de mayo de 2016. Respecto al proceso de expropiación es necesario considerar que la disposición transitoria segunda del COGEP estableció que los procedimientos de expropiación “*seguirán sustanciándose de acuerdo a lo previsto en el Código de Procedimiento Civil*”, y que dichas normas se seguirán aplicando una vez que el COGEP entre en vigencia y “*se expida la ley que regule la materia administrativa*”. En este contexto, el proceso de expropiación por declaratoria de utilidad pública fue reformado por la Ley Orgánica para la Eficiencia en Contratación Pública (LOECP), de 20 de marzo de 2017, en el que se establece que, a falta de un acuerdo, la administración pública emitirá una resolución administrativa en la que fije el justo precio para que la persona afectada pueda impugnar dicho acto ante la jurisdicción contencioso administrativa²². Esta fue la base legal para dictar la resolución de expropiación del 13 de julio de 2018.
39. En este orden de ideas, la Corte verifica que el GAD de Portoviejo interpuso varias acciones legales tendientes a cumplir con la segunda medida de reparación:

- a. El 11 de mayo de 2017**, el GAD de Portoviejo inició un juicio de expropiación en contra del accionante, pero la demanda fue inadmitida por falta de competencia.²³

²¹ La competencia se radicó en el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, de la revisión en el sistema SATJE se verifica que el 13 de diciembre de 2022, la coordinadora del Centro Nacional de Mediación de la Función Judicial remitió al TCAT la constancia de imposibilidad de mediación.

²² Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública. Segundo suplemento del Registro Oficial No. 966 de 20 de marzo de 2017. El capítulo I Reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sustituyó el artículo 58 de la referida ley.

²³ Unidad Judicial Civil de Portoviejo. Proceso No. 13334-2017-00418. Las partes procesales fueron: (i) actor GAD de Portoviejo y (ii) demandado Victor Lordjin Feijoo Avellán.

- b. El 1 de agosto de 2018**, el GAD de Portoviejo presentó una demanda de pago por consignación. El accionante presentó las excepciones previas de: (i) error en la forma de proponer la demanda; (ii) inadecuación del procedimiento; y, (iii) litispendencia. Las excepciones planteadas se aceptaron y el proceso se archivó.²⁴
- c. El 3 de octubre de 2018**, el mismo accionante interpuso una demanda subjetiva, impugnando la resolución No. GADMP-2018-EXP-0084 de 13 de julio de 2018, emitida por el GAD de Portoviejo, en la que se exige el justo precio.²⁵
- d. El 20 de diciembre de 2018**, el GAD de Portoviejo inició otro juicio de expropiación en contra del accionante. La judicatura manifestó que existe falta de competencia y que, de conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), desde marzo de 2017, el proceso de declaratoria de utilidad pública, hasta su expropiación, corresponde a un trámite administrativo.²⁶
- e. El 20 de diciembre de 2018**, la Unidad Judicial Laboral, manifestó que respecto a la segunda medida, el GAD de Portoviejo presentó varias acciones legales “[...] y hasta la presente fecha no tienen una sentencia en la cual se haya establecido el justo precio”.²⁷
- 40.** De lo detallado anteriormente, se evidencia que el GAD de Portoviejo inició dos veces el juicio de expropiación según el Código de Procedimiento Civil, con el fin de cumplir la medida ordenada en la sentencia de 5 de septiembre de 2016. Pero debido al cambio de normativa procesal las demandas fueron rechazadas por falta de competencia.
- 41.** Esta Corte constata que, según el artículo 58 número 2 de la LOSNCP, norma aplicable a la competencia y la legitimación activa en un juicio de expropiación, los tribunales competentes son los tribunales de lo contencioso administrativo y la legitimación activa corresponde al propietario del bien. En consecuencia, a la fecha de expedición de la resolución de expropiación (13 de julio de 2018), la medida de reparación en análisis se tornó de imposible cumplimiento en los términos del CPC, ya derogado. De este modo, no es posible exigir el cumplimiento de medidas de reparación que van en contra del ordenamiento jurídico.

²⁴ Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo Proceso No. 13802-2018-00334. Las partes procesales son: (i) actor GAD de Portoviejo y (ii) demandado Victor Lordjin Feijoo Avellán.

²⁵ Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo. Proceso 13802-2018-00426. Las partes procesales son: (i) actor Víctor Lordjin Feijoo Avellán y (ii) demandado GAD de Portoviejo.

²⁶ Unidad Judicial Civil de Portoviejo. Proceso No. 13334-2018-01978. Las partes procesales son: (i) actor GAD de Portoviejo y (ii) demandado Victor Lordjin Feijoo Avellán.

²⁷ Unidad Judicial Laboral, auto de archivo de 20 de diciembre de 2018.

42. Por lo tanto, este Organismo declara que la segunda medida ordenada en la sentencia de 5 de septiembre de 2016 es de imposible cumplimiento por razones jurídicas.
43. Toda vez que la segunda medida es inejecutable, corresponde a la Corte verificar la posibilidad de dictar una medida equivalente, para lo cual se formula el siguiente problema jurídico: **¿Es posible dictar una medida equivalente en vista de la imposibilidad jurídica de ejecutar la segunda medida contenida en la sentencia de 5 de septiembre de 2016?**
44. La acción de incumplimiento busca proteger la tutela judicial efectiva en el componente de ejecución de la sentencia²⁸, en tal razón, es incompatible con su naturaleza y con la tutela judicial efectiva que una sentencia no se ejecute, salvo excepciones²⁹, o que se ejecute de forma incompatible, inadecuada o defecuaosa.
45. La sentencia No. 16-17-IS/20 estableció que se puede sustituir “*la medida original [...] por una medida equivalente, [solo] cuando la primera resulte inejecutable o inaplicable por presentar imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico*, en atención al artículo 21 de la LOGJCC³⁰. Así también, este Organismo ha determinado que una medida equivalente solo se podrá disponer de forma excepcional y cuando la misma sea posible³¹, en atención a la naturaleza inmutable de las sentencias y la imposibilidad, por regla general, de modificar su contenido.
46. De la revisión del expediente, este Organismo verifica que el 3 de octubre de 2018, el accionante activó la justicia contencioso administrativa, al interponer una acción subjetiva en contra de la resolución No. GADMP-2018-EXP-0084 de 13 de julio de 2018. En el referido proceso se discute como pretensión el justo precio, y actualmente se encuentra pendiente de resolución.
47. De lo anotado, esta Corte considera que la segunda medida dictada en la sentencia de 5 de septiembre de 2016, pretendía establecer un mecanismo eficaz para la fijación del justo precio. En el juicio subjetivo No 13802-2018-00426, el accionante se encuentra impugnando la resolución No. GADMP-2018-EXP-0084 de 13 de julio de 2018, a fin de que se discuta la fijación del justo precio. Es decir, la actual pretensión esta encausada conforme los fines de la segunda medida analizada.
48. Por lo expuesto, como medida de reparación equivalente, la Corte dispone que quedan a salvo los procesos que correspondan para la fijación del justo precio, de acuerdo con la normativa procesal vigente, en particular, el juicio subjetivo No. 13802-2018-00426.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia No.889-20-JP/21, párrafo 110.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 86-11-IS/19, párrafos 35 y 36; sentencia No. 20-19-IS/21, párrafos 48 y 49.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 16-17-IS/20, párrafo 54. Dicho criterio se ha recogido en las Sentencia N°. 6-17-IS/21, párrafo 33; Sentencia N°. 96-21-IS/21, párrafo 47; y, Sentencia N°. 11-21-IS/21 párrafo 56.

³¹ Corte Constitucional, sentencia No. 96-21-IS/21, párrafo 47.

VIII. 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 de incumplimiento No. 23-17-IS.
2. **Declarar** el cumplimiento de la primera medida ordenada en la sentencia de 5 de septiembre de 2016.
3. **Declarar** que la segunda medida ordenada en la sentencia de 5 de septiembre de 2016 es de imposible cumplimiento por razones jurídicas, en los términos de esta sentencia.
4. **Disponer**, como medida de reparación equivalente, que quedan a salvo los procesos que correspondan para la fijación del justo precio, de acuerdo con la normativa procesal vigente, en particular, el juicio subjetivo No. 13802-2018-00426.
5. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
6. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de febrero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

002317IS-5206c



Caso Nro. 0023-17-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves nueve de febrero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1142-17-EP/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 01 de febrero de 2023

CASO No. 1142-17-EP

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

SENTENCIA No. 1142-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, que expidió el auto de inadmisión de un recurso de casación de 5 de abril de 2017, por no existir vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes

1. El 31 de agosto de 2016, Carmen Paola León Crespo (actora) presentó una demanda laboral por despido ineficaz en contra de Pablo Roberto Cruz García y Freddy Eugenio Loor Mendoza, gerente general y jefe directo, respectivamente, del Centro de Desarrollo Integral EC-555 Plenitud de Dios adscrita a la Iglesia Cristiana “La Plenitud de Dios” (entidad demandada). En su demanda, exigió el pago de indemnizaciones laborales, porque se la habría despedido de manera ineficaz durante su licencia de lactancia¹.
2. El 22 de septiembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil (Unidad) aceptó parcialmente las pretensiones de la demanda². La actora interpuso recurso de apelación.
3. El 19 de enero de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas aceptó el recurso de apelación, y revocó la sentencia de primera instancia³. La entidad demandada interpuso recursos de aclaración y ampliación.
4. El 16 de febrero 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas negó los recursos de aclaración y ampliación. La entidad accionada interpuso recurso de casación.

¹ Juicio laboral No. 09359-2016-03029. La actora señaló que fue despedida intempestivamente mientras se encontraba en período de lactancia.

² La Unidad aceptó parcialmente la demanda, dispuso el reintegro al lugar de trabajo, y el pago de remuneraciones laborales y honorarios profesionales del abogado de la actora.

³ La Sala aceptó parcialmente la demanda, y ordenó el pago de la liquidación por concepto de haberes e indemnizaciones laborales e intereses a favor de la actora.

5. El 5 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (Sala) inadmitió el recurso de casación.
6. El 4 de mayo de 2017, Pablo Roberto Cruz García, apoderado especial de la Iglesia Cristiana “La Plenitud de Dios” (entidad accionante), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 5 de abril de 2017.
7. El 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
8. El 21 de junio de 2017, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
9. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.
10. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 9 de mayo de 2022, y solicitó el informe de descargo a la Sala.
11. El 16 de mayo de 2022, la Sala presentó su informe.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución (CRE) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y sus fundamentos

A. De la entidad accionante

13. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
14. Para sustentar las pretensiones en contra del auto de 5 de abril de 2017⁴, la entidad accionante expresa los siguientes *cargos*:

14.1. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, señala que “*se vulneró el DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, ya que, la garantía de la*”

⁴ Cabe advertir que, aunque la entidad accionante impugna el auto de inadmisión del recurso de casación, en varias partes de su demanda, se refiere a éste como “sentencia”.

motivación esta (sic) estrechamente vinculada con el derecho a la Tutela Judicial Efectiva”⁵.

14.2. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante señala: *“Los argumentos esgrimidos por la sala carecen de respaldo jurídico pues no cuenta (sic) con la enunciación de la norma jurídica pertinente. La sal (sic) omite encajar sus argumentos en el incumplimiento de uno o varios de los presupuestos establecidos en la ley de casación; por lo tanto, en los razonamientos de la sentencia (sic) impugnada no existe aquel vinculo (sic) indispensable entre los hechos y las normas jurídicas”⁶.*

14.3. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, indica que *“con su resolución de inadmitir mi Recurso de Casación, SE ME VIOLÓ EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURIDICA, como lo establece el Art. 82 de la Constitución”⁷.*

15. Finalmente, la entidad accionante solicita que se acepte su demanda y se deje sin efecto el auto impugnado.

B. Del órgano jurisdiccional accionado

16. La conjuenza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia indicó que, en el auto que inadmitió el recurso de casación, expuso los fundamentos que sustentaron la decisión⁸.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁹. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica¹⁰.

18. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 14.1 y 14.2 *supra*, pese a que la entidad accionante alegó la vulneración al derecho de la tutela judicial efectiva, el argumento gira básicamente en torno a la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE),

⁵ Demanda de acción extraordinaria de protección, foja 27.

⁶ Demanda de acción extraordinaria de protección, foja 26.

⁷ Demanda de acción extraordinaria de protección, foja 28.

⁸ Katerine Muñoz Subía, presidente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, oficio 31-2022- KMS-SEL-CNJ de 16 de mayo de 2022.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18. La Corte estableció que: *la tesis* es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; *la base fáctica* es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, *la justificación jurídica* es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

porque no se enunciaron normas jurídicas, y tampoco se habría realizado un análisis de la aplicación de las normas y principios a los hechos. Por lo tanto, para un tratamiento más adecuado de los cargos, se analizarán conjuntamente, y en consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La conjuenza vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no haber fundamentado suficientemente su decisión?**

19. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 14.3 *supra*, la entidad accionante se limita a citar el artículo 82 de la CRE, sin llegar a establecer un argumento mínimamente completo sobre la supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por lo que, no es posible formular un problema jurídico a resolver, ni aun realizando un esfuerzo razonable¹¹.

V. Resolución del problema jurídico

¿La conjuenza vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no haber fundamentado suficientemente su decisión?

20. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal l, establece que las resoluciones que adoptan los poderes públicos deben estar motivadas y que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
21. Respecto a la motivación, este Organismo ha determinado que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, y está integrada por dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, que incluye la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente¹².
22. La entidad accionante manifiesta que, en el auto impugnado, la conjuenza no habría enunciado normas jurídicas y tampoco realizado un análisis de la aplicación de las normas y principios a los hechos. En este caso, le corresponde a la Corte analizar la suficiencia de la motivación desde su estructura mínima completa.
23. La Corte ha determinado que (i) “la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”.¹³
24. En este caso, la Corte verifica que, en los considerandos tercero, cuarto y quinto del auto impugnado, la conjuenza enunció las disposiciones normativas aplicables al caso. En el considerando tercero, analizó la procedencia del recurso de casación al amparo de los artículos 266, 268 y 270 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y doctrina

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.1 y 61.2.

aplicable. De igual manera, la conjuenza analizó la fundamentación del recurso de casación y expresó que carece de argumentos en las acusaciones alegadas, y falta de formalización del recurso. Así, la conjuenza razonó:

“El escrito contentivo del recurso carece de los argumentos relacionados a las pretensiones que fundamenten las acusaciones alegadas por la parte recurrente. Consecuentemente, la parte casacionista no cumple con los requisitos formales exigidos por el Código Orgánico General de Procesos para que el recurso prospere, es decir, no existe formalización del recurso presentado¹⁴.”

25. La Corte observa que la conjuenza, para el examen de admisibilidad, consideró que el recurso *“carece de los argumentos relacionados a las pretensiones que fundamenten las acusaciones, no existe formalización del recurso presentado”* de las causales cuarta y quinta del artículo 268 del COGEP. Es decir, la conjuenza razonó que la entidad accionante no fundamentó sus acusaciones, como exigía la norma procesal y, en consecuencia, resolvió inadmitir el recurso a la luz del artículo 267 del COGEP.
26. Por lo expuesto, el auto contiene una fundamentación normativa suficiente, por cuanto la conjuenza enunció las normas pertinentes y su aplicación a la admisibilidad del recurso de casación.
27. Por otra parte, este Organismo ha establecido que, en la fase de admisibilidad de los recursos de casación, (ii) *“para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjuenza o conjuenz nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP (artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación), que hayan sido señalados en el recurso de casación¹⁵”*.
28. En este caso, la Corte constata que la entidad accionante alegó el **caso 4** del artículo 268 del COGEP, sobre la errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, y la falta de aplicación de los artículos 160, 161 del COGEP. En el **caso 5** ibídem, sobre la falta de aplicación de normas de derecho sustantivo referente a la falta de aplicación de los artículos 164, 193, 196, 199, 202, 205, 208, 577 del COGEP y los artículos 45, 46 literal h) y 177 del Código del Trabajo. De este modo, sobre la fundamentación del caso 4, la conjuenza expresó:

“la parte impugnante no menciona los medios de prueba que han sido valorados de manera arbitraria o ilegal, así como también carece de la indicación de la norma contentiva de valoración de la prueba; y la explicación lógica jurídica de cómo esta primera violación conllevó a la consecuente infracción de la norma o normas sustantivas [...] la parte libelista discrepa con la convicción judicial y busca una revalorización de las pruebas, lo cual es atribución del juzgador de instancia únicamente [...]”

29. Además, sobre la fundamentación del **caso 5** del artículo 268 del COGEP, la conjuenza señaló:

¹⁴ Auto de inadmisión del recurso de casación, foja 6.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 298-17-EP/22, párr. 42.

“La parte impugnante hace referencia al fallo y actuaciones del Juez de Primer Nivel, lo cual no es pertinente en el recurso de casación, por cuanto la acusación que se hace debe estar dirigida al error de la legalidad de la sentencia final y definitiva y no en la de instancia y peor aún tratar de debatir sobre lo ventilado en esa sede. [Además], no se evidencia la explicación lógica de cómo se produce esta violación acusada que corresponde a los errores en la sentencia que la doctrina denomina ‘in iudicando’¹⁶”.

30. Por lo expuesto, el auto contiene una fundamentación fáctica suficiente sobre la configuración de los casos 4 y 5 invocados en el recurso de casación.
31. En consecuencia, la Corte observa, después del análisis realizado, que la conjeza cumplió con el deber de realizar una fundamentación normativa y fáctica suficientes; por lo que, el auto impugnado no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

VI. 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. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 1142-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁶ Auto de inadmisión del recurso de casación, foja 6.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de febrero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

114217EP-52054



Caso Nro. 1142-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves nueve de febrero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1819-17-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 01 de febrero de 2023

CASO No. 1819-17-EP

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

SENTENCIA No. 1819-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de archivo de investigación previa en el que se calificó a la denuncia de maliciosa. En el presente caso, la Corte desestima el cargo relativo a la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes Procesales

1. El 12 de junio de 2016, JMFT, en representación de su hija,¹ presentó en la Fiscalía General del Estado una denuncia en contra de Jorge Luis Medina Brown,² por el presunto delito de violación.
2. El 20 de enero de 2017, la fiscal provincial de la Fiscalía de Fuero Provincial 1, con base en el artículo 586.2 y 587 del Código Orgánico Integral Penal (en adelante, “COIP”) solicitó al Presidente de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el archivo de la investigación previa.³
3. El 07 de abril de 2017, el Presidente de la Corte Provincial de Justicia del Guayas se inhibió en razón del fuero de seguir conociendo la investigación previa y dispuso que

¹ A fin de evitar la exposición pública de la niña víctima y precautelar el derecho a su dignidad, intimidad, confidencialidad y no revictimización, se omiten sus nombres, así como los de sus padres en esta sentencia, en conformidad con los artículos 44, 66.20 y 78 de la Constitución de la República, artículo 9, numerales 2 y 6, en concordancia con el artículo 15, numerales 2 y 3 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y artículo 52.4 del Código de la Niñez y Adolescencia y artículo 5.20 del COIP.

² Al inicio de la investigación previa el denunciado, en razón de que al momento de los hechos ejercía funciones de juez de primer nivel, solicitó al fiscal de la causa que se inhiba de seguir sustanciando la investigación fiscal. El 07 de julio de 2016 la Fiscalía Provincial de Guayas, con base en el art. 208 del Código Orgánico de la Función Judicial, aceptó la inhibición y dispuso que la investigación se desarrolle en la Fiscalía Provincial del Guayas.

³ La fiscal luego de analizar los elementos de convicción obtenidos durante la investigación concluyó que, “...no se cometió la infracción denunciada toda vez que no existieron las condiciones que permitiesen tal suceso, considerando que la (víctima) en ningún momento se encontraba sola y sin el debido cuidado y que por otro lado el (denunciado) estuvo siempre acompañado de su cónyuge...y no tuvo contacto con la (víctima). Estableciéndose mediante Informes Periciales, Valoraciones Psicológicas y de Entorno Social, que la (víctima) ha sido posiblemente influenciada por su madre quien posee un historial médico de trastornos mentales...Constando además suficientes indicios en el expediente respecto a una existente enemistad entre la señora denunciante...y la familia paterna de la víctima, familia a la que pertenece la (cónyuge del denunciado)”.

se remita el expediente a la Sala de Sorteos para que previo sorteo de ley se radique su competencia ante una jueza o juez en materia penal de primer nivel.⁴

4. El 24 de mayo de 2017, previo sorteo, la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Durán de la provincia de Guayas, mediante auto notificado el mismo día, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 587 del COIP, resolvió aceptar la petición de archivo de la investigación previa y calificó como maliciosa la denuncia.
5. El 09 de junio de 2017, JMFT (en adelante, “la accionante”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del referido auto dictado el 24 de mayo de 2017. La acción extraordinaria de protección fue signada con el N°. 1819-17-EP.
6. El 27 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y el ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la causa signada con el N°. 1819-17-EP. El 11 de abril de 2018, el Pleno de la Corte Constitucional asignó la sustanciación del caso a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.⁵
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien mediante providencia de 07 de diciembre de 2022, avocó conocimiento de la misma y dispuso que la juzgadora accionada remita el respectivo informe motivado.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Argumentos de las partes

a) Fundamentos y pretensión de la accionante

9. La accionante pretende que se acepte la acción extraordinaria de protección y se declare que la decisión impugnada vulneró los derechos constitucionales a la tutela

⁴ El Presidente de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, al respecto consideró que de los hechos expuestos fijados por la fiscal provincial del Guayas no corresponden al, “...*fuero funcional que de acuerdo con la Corte Constitucional, no se aplica respecto al servidor como tal, por el hecho de ser funcionario público, sino que estamos frente a actos o hechos realizados dentro de la esfera particular del funcionario público, y no guardan relación con el ejercicio de sus funciones de juez de primera instancia, lo que excluiría el fuero de corte provincial con el que se inició la presente investigación...*”.

⁵ El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes.

judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), de la motivación (art. 76.7.1 CRE) y el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Además, como medidas de reparación integral solicita que se deje sin efecto la decisión impugnada, se retrotraiga el proceso, *se le otorgue una investigación objetiva y efectiva con autoridad competente*, se garantice la no repetición por parte del Consejo de la Judicatura y se efectúe un pedido de disculpas públicas.

10. En relación con la **garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes**, indica que, *“...al haber identificado y resuelto el Presidente de la Corte Provincial que no nos encontramos frente a un caso de fuero de Corte, no le correspondía a la Juzgadora resolver una solicitud de archivo proveniente de la Fiscal Provincial del Guayas; por cuanto al no existir dicho fuero, automáticamente la Fiscal Provincial del Guayas, no fue la competente para conocer y sustanciar dicha investigación previa...no contempló lo establecido en el inciso final del art. 208.2 (COFJ)...”*. Agrega que en este caso tanto el pedido de la Fiscal Provincial como la jueza al emitir el auto impugnado, *“...operan por fuera de sus facultades constitucionales y legales...”*. Lo cual indica le deja en indefensión y sin posibilidad de que el proceso penal continúe.
11. Respecto al **derecho a la tutela judicial efectiva**, sostiene que la vulneración se produjo, *“...al resolver la solicitud de archivo y omitir el procedimiento correcto, que era direccionar la presente investigación previa a la Fiscalía del cantón Durán, en donde se suscitaron los hechos...”*. Agrega que se vulneró su derecho a ser oída previo a resolver, pues en el auto impugnado solo se hace una breve mención sobre su oposición al archivo.
12. Sobre la **garantía de la motivación**, luego de relatar lo que constaría en el reconocimiento médico legal practicado y en el informe psicológico de la víctima, indica que era imprescindible contar con la versión de la niñera que fue la persona que le comunicó lo sucedido con su hija, así como con el testimonio de la víctima en la cámara de Gessel.
13. Además, manifiesta que el auto impugnado carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Esto en razón de que, *“...no se hace mención de todas las diligencias actuadas y de las que no se pudieron evacuar...(y) posteriormente en la parte final de la resolución procede a declarar maliciosa y temeraria la denuncia presentada...”*. Para el efecto, transcribe la parte del auto con dicha declaración. Según la accionante, la jueza se limitó a negarle el derecho que le asistía a obtener una respuesta judicial debidamente fundamentada.
14. Sobre el **derecho a la seguridad jurídica**, reitera que ciertas diligencias no se habrían evacuado, que se produjo la violación al debido proceso por tratar el caso como si fuese de fuero. Agrega que, *“...la decisión judicial impugnada al no encontrar fundamento en el respeto a la Constitución de la República produjo una situación jurídica de*

indefensión, puesto que mis postulados no fueron ni siquiera mencionados mucho menos absueltos dentro de su resolución... ”.

b) Argumentos de la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Durán de la provincia de Guayas

15. Mediante escrito de 14 de diciembre de 2022, Andrea Patiño Manosalvas, jueza de la Unidad Judicial Penal del cantón Durán, manifiesta que, según los artículos 587 numeral 1, 404 del COIP y 224 y 225 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante COFJ), “...*tenía la competencia para dictar el auto de archivo de la investigación. En cuanto a la falta de competencia de la Fiscal Provincial del Guayas, es necesario precisar que técnicamente los fiscales no ejercen competencia. ya que la competencia, al tenor de lo establecido en el Art. 156 (COFJ), es la medida dentro de la cual está distribuida la potestad jurisdiccional, potestad que no ejercen los fiscales*”.
16. Agrega que, “*En lo atinente a la falta de motivación, de la simple lectura del auto impugnado, se puede observar que en él se plasman los hechos, las normas jurídicas en las que se ampara la decisión y la pertinencia de su aplicación conforme lo exige el Art. 76 numeral 7 literal l) de la CRE*”.
17. Asimismo, indica que la decisión impugnada no es objeto de esta acción, “...*de los cargos de la accionante, con la presentación de la acción extraordinaria de protección, no pretende argumentar la existencia de una vulneración a sus derechos constitucionales derivada de la declaratoria de malicia de la denuncia interpuesta y que dio inicio a la indagación previa No. 090701816060206 (No. 092872017-01153G.) Por el contrario, sus alegaciones pretenden, exclusivamente, cuestionar la forma en la que se condujo la investigación...el acto impugnado no tenía como efecto inmediato la imposibilidad de reabrir la investigación fiscal, aquel no podía generar un gravamen irreparable, toda vez que el Art. 586 del (COIP), establece la posibilidad de solicitar su reapertura cuando aparezcan nuevos elementos siempre que no esté prescrita la acción*”. Por lo cual solicita que sea rechazada la presente acción.

IV.Cuestión previa: Sobre el objeto de la acción extraordinaria de protección

18. Previo a emitir un pronunciamiento de fondo, la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: **¿el auto de archivo de investigación previa emitido el 24 de mayo de 2017, que declaró a la denuncia como maliciosa, es objeto de la presente acción extraordinaria de protección?**
19. La acción extraordinaria de protección, según el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

20. Esta Corte Constitucional a través de la sentencia 1502-14-EP/19 estableció un precedente jurisprudencial conceptualizando la forma para identificar cuándo un auto es definitivo y cuándo pone fin al proceso. La Corte señaló que: (1) Un auto pone fin al proceso, siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: “(1.1) *el auto resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2.) el auto no resuelve el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones*”.⁶ Asimismo, excepcionalmente se puede establecer la existencia de un gravamen irreparable (2), conforme a los presupuestos de la sentencia 154-12-EP/19.⁷
21. En el caso concreto, se observa que el auto impugnado que ordenó el archivo definitivo de una indagación previa (etapa pre procesal), no cumple con los supuestos 1.1 y 1.2. En relación con el supuesto 1.1. al no haberse iniciado un proceso judicial, no es posible que se resuelva sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material. Respecto al supuesto 1.2. este Organismo ha dicho que, “... *una vez resuelto el archivo de una indagación previa por parte del juez, si el fiscal consideraba que las circunstancias que fundamentaron el archivo variaron, o que los obstáculos que impedían el inicio del proceso fueron superados, procedía la modificación de tal decisión, a efectos de que continúe la indagación y, de ser el caso, una eventual instrucción fiscal, este tipo de autos no impide la reapertura de la investigación penal y, por lo tanto, no pone fin a proceso alguno*”.⁸
22. No obstante lo dicho, en relación con la calificación de la denuncia como temeraria y maliciosa, contenida en el auto impugnado, esta Corte en la sentencia No. 1042-14-EP/20 ha sostenido que, “...*existen ciertos casos en que el auto de archivo de la indagación previa es definitivo, por ejemplo si el archivo se debe a que se encuentra prescrita la acción para perseguir el presunto delito. Otro de los casos, es respecto a la calificación de la denuncia como temeraria (no con respecto al hecho delictivo)*”.⁹ En esa línea, el artículo 587 del COIP (trámite para el archivo de la investigación previa), dispone que, “*la resolución de la o el juzgador no será susceptible de impugnación*”. Por tanto, la calificación de la denuncia como temeraria o maliciosa, no cuentan con recurso alguno para su impugnación, por consiguiente, es definitiva en tanto esta no puede ser modificada con posterioridad ni en este ni en otro proceso.¹⁰

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1502-14-EP/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 16.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 45: “*También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal*”.

⁸ Ver sentencias No. 0186-09-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 80 y No. 1196-13-EP/19 de fecha 23 de octubre de 2019, párr. 18.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1042-14-EP /20 de 24 de junio de 2020. Párr. 26

¹⁰ En esa línea, respecto a la calificación de la denuncia como temeraria o maliciosa, esta Corte en la sentencia No. 1042-14-EP /20 (párrs. 39 y 40) señaló que, “[l]o que se protege en este caso concreto, es el correcto funcionamiento de la administración de justicia, la que hace esfuerzos injustificados, al verse obligada a realizar actuaciones pre procesales penales y tomar decisiones, aunque sean provisionales, basadas en hechos falsos que terminan, por este motivo, resultando injustas”. Respecto a la calificación

23. En suma, la declaración judicial de temeridad o maliciosa de una denuncia es un acto que reconoce la existencia de un hecho que genera responsabilidad económica o penal del denunciante, según sea el caso, y no puede ser cuestionada con posterioridad, por tanto, es objeto de acción extraordinaria de protección.¹¹

V. Planteamiento y resolución del problema jurídico

24. La accionante alega que la jueza accionada vulneró la garantía de la motivación al emitir un auto que en la parte final declara maliciosa la denuncia presentada, sin la debida motivación. Si bien este cargo no contiene una argumentación completa, la Corte haciendo un esfuerzo razonable, procederá a analizarlo.¹²
25. En relación con la alegada vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica, los argumentos de la accionante cuestionan la decisión de archivar la causa, por lo que esta Corte no entrará a su análisis al no ser esta decisión objeto de acción extraordinaria de protección, según lo analizado en el acápite anterior.
26. En atención a lo expuesto, en el caso concreto se busca determinar si el auto de archivo de la investigación previa que contiene la calificación de la denuncia como maliciosa vulnera, por acción u omisión judicial, la garantía de la motivación. Para atender el cargo expuesto, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

¿El auto de archivo de la investigación previa, vulnera la garantía de motivación por carecer de una fundamentación suficiente que haya permitido calificar la denuncia de maliciosa?

27. En esta sección, la Corte sostendrá que la calificación de maliciosa de una denuncia penal, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al contener una fundamentación jurídica y fáctica suficiente. Para ello, examinará el caso desde los parámetros de la motivación suficiente.
28. La Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal 1 protege el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

“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:

de la denuncia como temeraria, en la misma sentencia la Corte sostuvo que esta calificación, “...es una forma de garantía de los derechos del denunciado, al que se le imputan hechos falsos, de forma imprudente y con ligereza. Por esta razón, lo que más bien se debe asegurar, es que la calificación de temeraria de la denuncia que realiza el juzgador, esté debidamente motivada”.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1042-14-EP /20, párr. 27. En esa misma línea se pronunció esta Corte, en la sentencia No. 1406-17-EP/22 de 14 de septiembre de 2022, “[t]oda vez que el auto impugnado declaró la temeridad de la denuncia, se trata de un auto definitivo y es procedente que esta Corte analice el fondo de las pretensiones del accionante”.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

(...) 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”.*

- 29.** De acuerdo con dicha norma, la Corte Constitucional ha sostenido que, “...una argumentación jurídica cuenta con una estructura mínimamente completa cuando está compuesta por suficientes fundamentos fácticos (sobre los antecedentes de hecho y su prueba) y jurídicos (enuncia normas y principios jurídicos y explica la aplicación de estos a los antecedentes de hecho)”.¹³ Esta Corte ha dicho también que una argumentación jurídica es insuficiente cuando: “la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”.¹⁴ Asimismo, ha establecido que la fundamentación normativa incluye, “la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del Caso”.¹⁵ Por su parte la fundamentación fáctica implica que, “... debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.¹⁶
- 30.** En el caso concreto es necesario identificar que la decisión contenida en el auto bajo análisis corresponde a la declaratoria de malicia, impuesta como sanción al denunciante por la imputación de hechos falsos producto de una conducta maliciosa, la cual debe estar debidamente demostrada. De ahí que el juez deba justificar de manera suficiente cómo llegó a esa conclusión.
- 31.** La accionante alega que el auto impugnado adolece de una motivación insuficiente al no contener normas para fundamentar la declaratoria de malicia, además de haber obviado fundamentos fácticos que habiliten tal declaratoria.
- 32.** En función de los cargos señalados, la Corte evaluará si el auto impugnado cumple con los parámetros de una fundamentación normativa y fáctica suficiente respecto a la calificación de la denuncia como maliciosa.
- 32.1** La jueza accionada luego de resolver con base en el art. 587 del COIP el archivo de la investigación previa, señaló que, “En lo que respecta a la solicitud de declaratoria de malicia y temeridad de la denuncia es menester realizar el siguiente análisis”. Con base en el Diccionario de la Real Academia, la jueza definió lo que se entiende por malicia, “1) intención solapada, de ordinario maligna o picante, con que se dice o se hace algo, 2) inclinación a lo malo y contrario a la virtud, y 3) cualidad por la que algo se hace perjudicial y maligno”

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, de fecha 20 de octubre de 2021, párr. 60.

¹⁴ Ibid., párr. 69.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, de fecha 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹⁶ Ibid., párr. 61.2.

y con base en la doctrina y una parte de una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia definió lo que se entiende por temeridad, *“existe temeridad cuando uno peticiona a sabiendas de la falta de fundamento quiere decir que advierte que - el derecho- de fondo - no le asiste. El demandante lo sabe, pero de todas maneras mal - utiliza su derecho de acceso a la jurisdicción para realizar otros fines ajenos a la recta administración de justicia... actitud de quien demanda o ejerce el derecho de contradicción a sabiendas de que carece de razones para hacerlo, o asume actitudes dilatorias con el fin de entorpecer el desarrollo ordenado y ágil del proceso”*. Para concluir que, *“...la malicia tiene que ver con la intención de causar agravio, inclinación a lo malo y contrario a la virtud; en la temeridad no hay dolo, en la malicia necesariamente lo hay”*.

32.2 Luego de lo cual señaló, *“[d]el examen minucioso de las actuaciones realizadas por la Fiscalía, en la investigación, esta Juzgadora ha podido establecer la existencia de indicadores que permiten llegar a la conclusión de que la denuncia presentada por la ciudadana...en contra del ciudadano...ha sido maliciosa por las siguientes razones: A) La Psc. Clin. Priscila Pérez Zamora, perito que practicó la valoración psicológica a la niña (víctima) que informó lo siguiente: “... es importante mencionar que la menor solo identifica al presunto agresor con la ayuda de su madre... en un espacio diferenciado de la madre, la menor expresa en esta ocasión un discurso diferente a sus versiones mencionando que no recuerda bien quien le hizo algo en aquella fiesta...” B) La denunciante (accionante) en su versión libre y voluntaria...manifiesta abundantes detalles que no han sido ni siquiera referidos por la niña... C) La Lcda. Karen García González, perito en trabajo social, en relación a la valoración del entorno social de la niña informó que existen diferentes controversias entre la (denunciante con la familia paterna de la niña). La jueza según este informe indicó que el denunciado es cónyuge de la sobrina de la abuela paterna de la niña, “con quien la denunciante no ha tenido buenas relaciones, existiendo conflictos de carácter familiar entre ellas...D) (Versión de la abuela paterna de la niña) “... quien desvirtuó totalmente lo manifestado por la (denunciante)...Esta versión goza de alta credibilidad precisamente por ser un familiar cercano de la niña, quien desde siempre, según lo indicó la propia denunciante en su versión, se ha quedado al cuidado de su nieta, debiendo existir entre ellas un vínculo de amor muy fuerte”*.

32.3 Con base en lo anterior, manifestó: *“esta juzgadora declara la temeridad y malicia de la denuncia presentada por JMFT en contra de Jorge Luis Medina Brown, por haberse justificado mediante informes periciales que la denunciante habría influenciado en su hija (víctima) en la entrevista que mantuvo con la Psicóloga (...) sin la presencia de la denunciante, manifestó no recordar quien le hizo algo ya que todo esto se lo habrían contado a ella, porque estaba dormida, identificándose el ánimo de la denunciante de causar perjuicio al denunciado, como en efecto lo ha hecho, ya que según el informe psicológico que se le practicó al denunciado por parte del Psicólogo clínico (...) al momento de la valoración se le evidenció la existencia de signos y síntomas que son compatibles con personas que experimentan situaciones de estrés; estos signos y síntomas se*

manifiestan en la esfera psico emocional y conductual, como: preocupación, ansiedad, tristeza, conductas que se manifiestan en relación al hecho denunciado”.

32.4 Con fundamento en las anteriores consideraciones, la juzgadora, “... *declara la denuncia propuesta como maliciosa”.*

- 33.** Según lo transcrito, esta Corte evidencia que la decisión judicial cuenta con argumentos suficientes que la justifiquen. En esa línea, la autoridad judicial cita el artículo 587 del COIP que regula el trámite de archivo, incluyendo la declaratoria de malicia y temeridad de la denuncia y con base en la doctrina y jurisprudencia internacional define lo que se entiende por malicia y por temeridad. Es decir, el auto impugnado contiene una referencia mínima a las normas y analiza la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, para la declaratoria de la denuncia como maliciosa.
- 34.** En relación con la fundamentación fáctica, esta Corte observa que el auto impugnado hace referencia a una serie de premisas fácticas (elementos probatorios) que, en opinión de la jueza accionada, demostrarían la intención de la denunciante de causar daño al denunciado. Más allá de evaluar si estas razones son correctas o no, al no corresponderle a esta Corte entrar a la corrección de su argumento, la jueza expuso razones para justificar su decisión.
- 35.** Esta Corte reitera que si bien la calificación de la denuncia como maliciosa o temeraria es una atribución legal del juez penal, quien toma en cuenta los hechos suscitados durante esta etapa preprocesal, no es menos cierto que para que esa atribución legal no sea arbitraria, debe asegurarse que la calificación esté debidamente motivada.¹⁷ Al respecto, vale notar que el artículo 587 del COIP prescribe que si el juzgador decide aceptar la decisión de archivo solicitada y fundamentada por el fiscal, “...*declarará el archivo de la investigación y de existir méritos, calificará la denuncia como maliciosa o temeraria”.* Por esta razón, el juzgador en su calificación debe precisar los elementos en los que se fundamenta para considerar que se ha configurado la temeridad o la malicia en la denuncia presentada.
- 36.** Por todo lo expuesto, esta Corte verifica que el auto impugnado, al momento de declarar la denuncia como maliciosa contó con una fundamentación normativa y fáctica suficiente y, por ello, cumple con los parámetros establecidos en el artículo 76.7, letra l) de la CRE. En consecuencia, esta Corte Constitucional no constata la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

VI. 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:

¹⁷ En ese mismo sentido se pronunció esta Corte en la sentencia No. 1042-14-EP /20 de 24 de junio de 2020. Párr. 40.

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 1819-17-EP, en lo que tiene relación con la calificación de la denuncia como temeraria y maliciosa.
2. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de febrero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

181917EP-52055



Caso Nro. 1819-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves nueve de febrero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2536-17-EP/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 01 de febrero de 2023

CASO No. 2536-17-EP

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

SENTENCIA No. 2536-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional, luego de verificar que no existió la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto que declaró el abandono del proceso.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 21 de marzo de 2017, Shirley Jacqueline Viteri Medina y otros¹ presentaron una demanda por cobro de dinero en contra del Consejo de Administración del Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador². El proceso fue signado con el número 17230-2017-04328.
2. En auto de 8 de agosto de 2017, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia de Iñaquito declaró el abandono de la causa debido a que la procuradora común no habría sido autorizada para transigir, de conformidad con lo previsto en el artículo 293 del Código Orgánico General de Procesos (en adelante, “COGEP”). Asimismo, en el mismo auto se resolvió negar el recurso de apelación interpuesto, con base en los artículos 248 y 256 del COGEP. El 15 de agosto de 2017, se negó un pedido de los accionantes que se interpretó como de revocatoria³.
3. El 11 de septiembre de 2017, Shirley Jacqueline Viteri Medina y otros –ver nota al pie 1 *infra*– presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 8 y 15 de agosto de 2017, mencionados en el párrafo anterior.
4. El 31 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda presentada.

¹ Silva Dávila Luis Eriberto, Guillen Rodríguez Félix Antonio, Cortes Sarzosa Enrique Augusto, Ortega Cuesta José Gustavo, Montiel Holguín Sabina Florencia, Estrella Cajas Julieta Mercedes, Jaramillo Sarmiento María Antonia, Muñoz Aguirre Teresa del Rocío, Sandoval Tamayo Patricio y Estrella Delgado Luis Miguel.

² De acuerdo con la hoja 115 del expediente del caso 17230-2017-04328, “[d]e conformidad al artículo 37 del Código Orgánico General de Procesos, los comparecientes, constituimos como Procurador Común para los fines de ley, a la señora Shirley Jacqueline Viteri Medina”.

³ Sin embargo, como se detallará más adelante (ver párrafo 7.3. *infra*), los accionantes cuestionan dicha interpretación.

5. En virtud del sorteo de 12 de noviembre de 2019, la causa fue asignada al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 12 de abril 2021 y solicitó el correspondiente informe de descargo a la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia de Ñaquito.

B. La pretensión y sus fundamentos

6. En su demanda, los accionantes solicitaron que se deje sin efecto los autos impugnados.
7. Los *cargos* que fundamentan la pretensión de los accionantes son los siguientes:
 - 7.1. El auto que declaró el abandono habría vulnerado su derecho a la tutela judicial (art. 75 de la Constitución) porque se habría declarado el abandono sin considerar que otorgaron una procuración judicial sin limitaciones.
 - 7.2. Asimismo, alegan que el auto de abandono habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 de la Constitución) porque habría priorizado las formalidades sobre los derechos fundamentales, lo que, además, sería contrario al artículo 169 de la Constitución. De forma complementaria, alegan que la mencionada providencia habría ignorado el artículo 23 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante, “COFJ”), así como los artículos 37 y 86 (numeral 2) del COGEP.
 - 7.3. De igual forma, los accionantes alegan que el auto de 15 de agosto de 2017 vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de recurrir (art. 76.7.m de la Constitución) debido a que negó una solicitud de revocatoria cuando lo que ellos habrían interpuesto era un recurso de hecho.
 - 7.4. Finalmente, señalan que ambos autos vulneraron su derecho al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.1 de la Constitución) porque se habrían basado en normas inaplicables al caso concreto y porque habrían analizado aspectos que le correspondían al tribunal superior, respectivamente.

C. Informe de descargo

8. En escrito presentado el 19 de abril de 2021, la Jueza de la Unidad Judicial Civil de Quito señaló que actuó de conformidad a las normas aplicables al caso, concretamente, en atención a los artículos 87 (numeral 1), 250, 254, 256 y 293 del COGEP.

II. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante,

“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Cuestión previa

10. De conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.
11. En la sentencia 0037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.
12. En la sentencia 154-12-EP/19 se estableció una excepción a la referida regla de la preclusión y se determinó que, en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha acción, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, la sentencia últimamente referida señaló que “*si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*”.
13. En la citada sentencia 154-12-EP/19, esta Corte caracterizó a un auto definitivo de la siguiente forma:

44. [...] es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.

45. También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.

14. Sistematizando esta jurisprudencia, en el párr. 16 de la sentencia 1502-14-EP/19, la Corte Constitucional señaló que:

[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique

uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.

15. En el presente caso, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra de dos autos. El primero de ellos declaró el abandono de la causa y negó un recurso de apelación en contra de dicha declaración, por lo que no permitió la continuación del proceso. Además, considerando que el artículo 249 del COGEP, vigente en ese entonces, disponía que, si “*se declara el abandono de la primera instancia, no podrá interponerse nueva demanda*”, también impedía el inicio de otro juicio relacionado con las mismas pretensiones. Por lo tanto, este auto era definitivo, al subsumirse en el presupuesto mencionado en el numeral 1.2 del párrafo previo, y, en consecuencia, es susceptible de ser impugnado en una acción extraordinaria de protección.
16. En cuanto al segundo auto, de 15 de agosto de 2017, los accionantes afirman que se calificó erróneamente su actuación como un pedido de revocatoria en lugar de un recurso de hecho (ver párrafo 7.3 *supra*)⁴. Al respecto, se verifica que el abandono fue declarado por la insuficiencia del poder para comparecer a una audiencia, por lo que el recurso de apelación no era procedente, ya que este solo es viable ante un error de cálculo, de conformidad con el inciso final del artículo 248⁵ del COGEP. Además, si el recurso de apelación no era procedente, tampoco lo era el de hecho, en atención al artículo 279 del COGEP⁶. Es decir, el recurso de hecho presuntamente interpuesto era inoficioso.
17. Así, aplicando el esquema referido en el párrafo 14 *supra*, se verifica que el auto de 15 de agosto de 2017 no es impugnabile mediante una acción extraordinaria de protección porque no se pronuncia sobre las pretensiones de cobro de dinero (elemento 1.1), no tuvo influencia en la continuación de la causa porque esta concluyó previamente, dado que el recurso de hecho era inoficioso (elemento 1.2), y, finalmente, esta Corte tampoco identifica alguna razón por la que este auto pueda vulnerar, de forma irreparable, los derechos fundamentales de los accionantes (elemento 2).
18. En este sentido, es oportuno mencionar varias sentencias de esta Corte, entre ellas las 1645-11-EP/19, 1774-11-EP/20, 937-14-EP/19, 566-14-EP/20, 1622-14-EP/20, 492-14-EP/20 y 77-14-EP/21, en las que se afirmó que las providencias judiciales referidas a recursos inoficiosos no pueden impugnarse mediante una acción extraordinaria de protección.

⁴ En su petición, los accionantes identifican como su pretensión que se revoque el auto de abandono, pero como fundamento de derecho citan el artículo 278 del COGEP, referido al recurso de hecho.

⁵ Código Orgánico General de Procesos. “Art. 248. - *El auto interlocutorio que declare el abandono podrá ser impugnado siempre que se justifique exclusivamente, en un error de cómputo*”.

⁶ *Ibíd.* “Art. 279.- *Improcedencia. El recurso de hecho no procede: 1. Cuando la ley niegue expresamente este recurso o los de apelación o casación*”.

19. En definitiva, el auto de 15 de agosto de 2017 no es susceptible de impugnación mediante una acción extraordinaria de protección, por lo que esta Corte Constitucional se abstiene de analizarlo en función de los cargos 7.3 y 7.4 *supra* (este último se refiere parcialmente a dicho auto).

IV. Planteamiento y resolución del problema jurídico

20. 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 esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁷.
21. En relación con el cargo formulado en el párrafo 7.4 *supra* sobre el auto de abandono, los accionantes acusan la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría considerado normas inaplicables al caso. Esta razón en particular no puede considerarse para formular un problema jurídico porque la garantía de la motivación “*no se refiere a la pertinencia jurídica de las razones esgrimidas en la argumentación, es decir, no alude a si las disposiciones jurídicas invocadas por el juzgador son o no aplicables al caso concreto*”⁸. En consecuencia, dado que el cargo pretende que esta Corte se pronuncie sobre la corrección de la motivación del auto impugnado, no es posible formular un problema jurídico al respecto.
22. Los cargos expuestos en los párr. 7.1 y 7.2 *supra* se refieren a los mismos hechos, por lo que basta formular el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto de abandono, el derecho a la tutela judicial de los accionantes por haber exigido un requisito formal excesivo, que su procuradora común esté autorizada para transigir, para la continuación del juicio?**
23. Respecto de la garantía que se alega vulnerada, la Constitución dispone lo siguiente:

Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

24. Esta Corte, en su sentencia 889-20-JP/21, desarrolló el derecho a la tutela judicial efectiva y afirmó lo que sigue:

110. La jurisprudencia de la Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión. La nominación de derechos, y no solamente momentos o elementos, cabe porque cada uno de ellos tiene titular, contenido

⁷ Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 16.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párrafo 82.

propio, sujeto obligado y pueden ser exigibles; además denota la importancia que tiene cada uno de sus componentes para el sistema de administración de justicia y para las personas que requieren tutela efectiva de sus derechos [se omitieron referencias a notas al pie de página del original].

25. Respecto del primer elemento, la misma sentencia señaló:

112. El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión.

113. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso).

26. Debido a que los accionantes mencionan que se habrían exigido requisitos normativos excesivos para ejercer la acción, se centrará el análisis en dicho elemento.

27. En este orden de ideas, es necesario dilucidar si el requisito exigido, la cláusula para transigir a la procuradora común, era excesivo para la continuación de la causa. Dicho análisis debe realizarse manteniendo los límites que se autoimpuso esta Corte en atención a la deferencia que le debe a la justicia ordinaria⁹.

28. En conformidad con las hojas 223 y 224 del expediente del caso de origen, la juzgadora basó la declaratoria de abandono –en la medida que no se otorgó autorización expresa para transigir¹⁰– en el primer inciso del artículo 293 del COGEP, que prevé lo siguiente:

Art. 293.- Comparecencia. Las partes están obligadas a comparecer personalmente a la audiencia preliminar, con excepción que se haya designado una o un procurador judicial o procurador común con cláusula especial o autorización para transigir, una o un delegado en caso de instituciones de la administración pública o se haya autorizado la comparecencia a través de videoconferencia u otro medio de comunicación de similar tecnología [énfasis añadido].

29. Es decir, la juzgadora verificó la existencia de un requisito previsto expresamente por el COGEP, a partir del cual el procurador común debe contar con cláusula o autorización para transigir para que su comparecencia a la audiencia cuente como válida.

30. Así, tratándose de la aplicación de la normativa legal, es necesario que esta Corte recuerde que su fin no es superponerse a la jurisdicción ordinaria, sino reparar

⁹ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1418-15-EP/20, de 20 de diciembre de 2020, párrafos del 23 al 29.

¹⁰ Ver el reverso de la hoja 115 del expediente de origen.

inobservancias de derechos fundamentales en el desarrollo de procesos ordinarios. En este sentido, la Corte se ha manifestado de la siguiente forma:

22. Sin embargo, este Organismo considera de sustancial importancia establecer que, pese a la existencia de esta garantía, no se puede desconocer que la jurisdicción constitucional no constituye una superposición o reemplazo a las competencias de la justicia ordinaria, ya que ello ocasionaría el desconocimiento de la propia estructura jurisdiccional que ha sido establecida por la misma Constitución.

23. Es por ello que, en decisiones anteriores, la Corte Constitucional ha establecido que ciertos elementos del debido proceso se dirimen principalmente en sede ordinaria, pues su configuración legislativa permite que sea esta quien los garantice. Más aún si se tiene en cuenta que los distintos jueces que integran la Función Judicial deben respetar y hacer respetar los derechos y garantías establecidos en la Constitución, siendo la justicia constitucional una vía extraordinaria y reactiva ante las insuficiencias del poder público para garantizar los derechos constitucionales [se omitió una referencia a nota al pie de página del original]¹¹.

- 31.** En el caso concreto, la juzgadora actuó en el marco de la normativa aplicable y aplicó el citado artículo 293 del COGEP.
- 32.** Por otro lado, de manera posterior a la emisión del auto impugnado, la Corte Nacional de Justicia absolvió una consulta respecto del requisito establecido en el artículo 293 del COGEP –criterio no vinculante–, de la siguiente forma:

En la audiencia se puede transigir, llegar a un acuerdo conciliatorio que da por terminado el litigio; pero en el caso de que quien haya comparecido por alguna de las partes sea un procurador común, se requiere que tenga capacidad legal, por tanto se requiere que en el escrito en el cual se hace la designación de procurador común, se le confiera expresamente la facultad de transigir y conciliar [...]

En el caso de procurador común, que es distinto al procurador judicial, para que pueda transigir es necesario que los demás actores o demandados, le hayan autorizado por escrito dándole esa facultad¹².

- 33.** Es decir, el requisito de contar con autorización para transigir ha sido valorado por la justicia ordinaria porque otorga la capacidad legal para tomar decisiones dentro de la audiencia, considerando que en esta se pueden llegar a acuerdos que pueden poner fin al litigio.
- 34.** En definitiva, por lo expuesto en párrafos anteriores, en el presente caso no se observa que en el auto impugnado se hayan exigido requisitos excesivos que hayan impedido el ejercicio de la acción, por lo que esta Corte descarta la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1706-13-EP/19, de 26 de noviembre de 2019, párrafos 22 y 23.

¹² Corte Nacional de Justicia. Oficio 0343-AJ-P-CNJ-2020, de 12 de marzo de 2020.

V. 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. Rechazar las pretensiones de la demanda, relativas al auto de 15 de agosto de 2017, de la acción extraordinaria de protección **2536-17-EP**.
2. Desestimar las pretensiones de la demanda, relativas al auto de 8 de agosto de 2017, de la acción extraordinaria de protección **2536-17-EP**.
3. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 1 de febrero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

253617EP-5205a



Caso Nro. 2536-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves nueve de febrero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

JLEO/AM

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

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

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