

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

CASO 1089-20-EP

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

SENTENCIA 1089-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 21 de julio de 2020, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas. Se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, puesto que se evidencia que el fallo en cuestión cuenta con motivación suficiente.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso de origen

1. El 18 de mayo de 2020, el señor Eduardo Antonio López Espinoza (“**actor**”) presentó una acción de protección¹ contra la Superintendencia de Bancos (“**Superintendencia**”). El proceso fue signado con el número 09332-2020-03151.
2. El 3 de junio de 2020, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”),² desechó la demanda. Inconforme con lo resuelto, el actor interpuso un recurso de apelación.

¹ El actor manifestó que mediante la Resolución SB-2020-0503 la Superintendencia designó a “Carlos Xavier Cadena Asencio, como Liquidador de la compañía FINANCIERA DE LA REPUBLICA S.A. FIRESA EN LIQUIDACIÓN VOLUNTARIA, dejando sin efecto la Resolución No. SB-2017-1118, del 29 de diciembre del 2017, por medio de la cual se me designó como Liquidador de la referida compañía”. El actor consideró que aquello vulneró sus “derechos constitucionales” y pide que se deje sin efecto la Resolución SB-2020-0503.

² El juez de la Unidad Judicial tomó su decisión “de conformidad con lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 42 de la [LOGJCC], (sic) por considerar que los actos administrativos que se han atacado a través de la presente acción pueden ser impugnados en la vía judicial como queda claro luego de un riguroso análisis por parte de la infrascrita autoridad, sin que se haya demostrado que tal vía no fuere adecuada ni eficaz”.

Con fundamento en el numeral 5 del artículo 42 de la LOGJCC, por considerar que los actos administrativos que se han atacado pueden ser impugnados en la vía judicial.

3. El 21 de julio de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala**”) negó el recurso interpuesto y ratificó la decisión del juez de la Unidad Judicial.³

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 19 de agosto de 2020, el señor Eduardo Antonio López Espinoza (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 21 de julio de 2020 dictada por la Sala (“**sentencia impugnada**”).
5. La causa fue signada con el número 1089-20-EP y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. La presente acción fue admitida mediante auto de fecha 13 de octubre de 2020, emitido por el Primer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador.⁴ Además, en dicho auto se dispuso a la parte accionada que presente su informe de descargo ante este Organismo.
7. El 16 de enero de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

³ La Sala determinó que el actor no justificó la “violación de un derecho constitucional”. Y, al confirmar la resolución subida en grado, la reformó en “el sentido de que se declara improcedente la acción de protección (...), por tratarse de actos administrativos impugnables en sede judicial”.

⁴ Tribunal compuesto por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes.

9. De la revisión de la demanda se desprende que el accionante alega que la sentencia impugnada vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación (literal l del numeral 7 del artículo 76 de la CRE), a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE).
10. En primer lugar, acerca de la presunta violación al debido proceso en la garantía de la motivación, el accionante sostiene que la Sala “o no leyó el texto de la acción de protección presentada o no lo entendió”. Esto debido a que “nunca fue motivo de discusión la potestad que tiene la señora Superintendente de Bancos para designar o remover a los liquidadores (...), pero en ese ejercicio de funciones no puede atropellar los derechos y las garantías de los ciudadanos”. Lo cual, a su parecer, fue ignorado en la sentencia impugnada. El accionante manifiesta que la motivación de la sentencia impugnada no fue suficiente porque no se pronunció sobre las vulneraciones de derechos constitucionales que alegó en su demanda.
11. Además, el accionante cuestiona la motivación en la sentencia impugnada al “concluir que el derecho al trabajo no es absoluto y que mientras la (sic) Superintendente de Bancos ejerza sus funciones no viola ningún derecho o garantía constitucional”. Finalmente, cuestiona la resolución SB-2020-0503, su proceso y motivación, pues la demanda alega que “frente a la no notificación del memorando secreto por parte de la Superintendencia de Bancos. (...) Es inaudito que los señores Jueces (sic) de la Sala decidan no cumplir con su obligación de realizar el examen y análisis la recurrida Resolución SB-2020-0503”. En definitiva, el actor asevera que en la sentencia impugnada “no existen las consideraciones (análisis) respectivas respecto (sic) de mis alegaciones sobre la vulneración a mis derechos constitucionales”.
12. En segundo lugar, sobre la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el actor asegura que la sentencia impugnada transgredió este derecho y señala que el mismo “no sólo implica tener acceso físico a poder presentar una acción o demanda, sino que esta pretensión sea conocida, tramitada y resuelta”.
13. Por último, en cuanto a la alegada violación del derecho a la seguridad jurídica, la demanda expone que al “violarse mis garantías al debido proceso (...), se atentó de igual manera a mi derecho a la seguridad jurídica”. A esto añade que los jueces “dictan actos con evidente contradicción de las disposiciones que regulan la materia sobre la que versan dichos actos”.

14. En virtud de lo anterior, el accionante solicita a la Corte Constitucional que: i) acepte su acción extraordinaria de protección; ii) declare la “vulneración de mis derechos y garantías constitucionales”; y, iii) deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

15. El 30 de octubre de 2020, el juez ponente de la Sala remitió su informe de descargo, en el que indicó lo siguiente: “No existe vulneración de derechos constitucionales (falta de motivación), ya que en la sentencia dictada por la Sala Provincial se analizó el hecho de que, el nombramiento del liquidador y su revocatoria, en cualquier momento, corresponde a una potestad exclusiva de la Superintendencia de Bancos”. Adicionalmente señala que “dicha remoción no puede considerársela como vulneración de su derecho al trabajo, ya que el accionante, al aceptar tal designación, en ello estaba implícito su eventual remoción, por tratarse de un cargo de libre remoción”. Finalmente, el informe concluye precisando que en la sentencia impugnada, los jueces de la Sala “hemos analizados (sic) si se han vulnerado o no derechos tutelados y reconocidos constitucionalmente, concluyendo que no existe la vulneración alegada”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. El artículo 94 de la CRE, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.
17. En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por el accionante, es decir, de las acusaciones que este dirige en contra de la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental. Al respecto, la Corte Constitucional determinó que para identificar un argumento claro y completo se debe verificar que éste contenga: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata.⁵

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

- 18.** Respecto a los cargos contenidos en los párrafos 12 y 13 *supra*, referentes a las alegadas violaciones a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, esta Corte evidencia que carecen de argumentación completa, pues no se ha expuesto una justificación jurídica que muestre por qué la Sala, mediante acción u omisión, vulnera dichos derechos de forma directa e inmediata. El accionante apenas realiza menciones a lo que se podría considerar como una base fáctica, sin esgrimir argumentos claros acerca de la presunta actuación de la Sala que vulnera estos derechos constitucionales. En consecuencia, haciendo un esfuerzo razonable,⁶ no es posible plantear un problema jurídico y pronunciarse al respecto.
- 19.** Por su parte, la alegada violación del debido proceso en la garantía de la motivación, sintetizada en los párrafos 10 y 11 de la presente sentencia, sí presenta un argumento completo sobre la supuesta insuficiencia motivacional de la sentencia impugnada al no pronunciarse sobre derechos constitucionales, de acuerdo a lo expuesto por el accionante. Por consiguiente, este Organismo analizará dicho cargo planteando el siguiente problema jurídico.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Vulneró la sentencia de 21 de julio de 2020, dictada por la Sala dentro del proceso 09332-2020-03151, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por ser insuficiente?

- 20.** De acuerdo con el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE, se establece que 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”.
- 21.** A la luz de lo determinado en la sentencia 1158-17-EP/21, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. En específico, “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, (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.⁷

⁶ CCE, sentencia 166-18-EP/22, 19 de diciembre de 2022, párr. 19.

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 61.1 y 61.2.

22. Como lo ha dilucidado esta Corte en varias ocasiones, esta garantía no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica, pues tan solo impone a los jueces la obligación de expresar las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.⁸
23. De esta manera, el presente Organismo debe verificar si la decisión impugnada posee: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente. Adicionalmente, en el caso de las garantías jurisdiccionales existe un requisito adicional, el cual establece que el juez debe pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de derechos alegados (iii).⁹
24. En la sentencia impugnada, en primer lugar, se hace un recuento detallado de los antecedentes del proceso desde la presentación de la acción de protección del accionante hasta la remisión del proceso a la Sala en virtud del recurso de apelación interpuesto. A partir de ese punto, los jueces determinan su competencia (acápite primero) y la legitimación del accionante (acápite segundo). Después, plantean el problema jurídico a resolver (acápite tercero) y exponen el marco jurídico para responder dicho problema, titulado: “De la motivación para resolver, desde la argumentación jurídica” (acápite cuarto).
25. En el acápite quinto del fallo, la Sala realiza el análisis correspondiente para la resolución del caso. Los jueces accionados empiezan por sintetizar la pretensión y los cargos planteados por el accionante, indicando que “básicamente cuestiona que la Resolución No. SB-2020-0503, de fecha 20 de marzo de 2020, por la cual se lo removió del cargo de Liquidador de la Financiera de la República S.A. (“**FIRESA**”), en plena emergencia sanitaria, vulnera su derecho al trabajo, al debido proceso (derecho a la motivación y a la defensa), y a la seguridad jurídica”.
26. La sentencia impugnada expone las normas sobre las que basa su análisis, haciendo énfasis en los numerales 3 y 25 del artículo 62 del Código Orgánico Monetario y Financiero, referentes a las funciones de la Superintendencia. En virtud de dichas normas, la Sala “observa que el nombramiento del liquidador y su revocatoria, en cualquier momento, corresponde a una potestad exclusiva de la Superintendencia de Bancos”. A partir de esta premisa, la Sala desarrolla su resolución, pronunciándose individualmente sobre los derechos constitucionales alegados por el accionante.

⁸ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 44.

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

27. En cuanto al derecho al trabajo, la sentencia impugnada concluye que, al confrontar “la pretensión del accionante con la normativa jurídica señalada, (...) dicha remoción no puede considerársela como vulneración de su derecho al trabajo, ya que el accionante, al aceptar tal designación, en ello estaba implícito su eventual remoción, por tratarse de un cargo de libre remoción”. Así, la Sala descarta una posible vulneración al derecho al trabajo y recalca que “el uso de una potestad administrativa no puede considerarse vulneración de tal derecho, ya que el accionante no es funcionario o empleado público al que se le haya destituido”.
28. Acerca de la alegada violación a la motivación por parte de la resolución SB-2020-0503 dictada por la Superintendencia y su respectivo proceso, los jueces de la Sala encuentran que la misma “establece los antecedentes del caso y subsume en normas jurídicas para designar a un nuevo Liquidador de la Compañía”. Adicionalmente, el fallo en cuestión afirma que tampoco evidencia que la “decisión adoptada por el juez de primer nivel carezca de razonabilidad, lógica o comprensibilidad, ya que de su lectura, se puede determinar los motivos que esgrime el operador de justicia para llegar a la conclusión adoptada”.
29. Respecto a la seguridad jurídica, la sentencia impugnada identifica que el accionante asegura que este derecho fue vulnerado porque la Superintendencia “inobservó el contenido de la resolución No. SB-2020-0497, por la cual se suspendió los plazos y términos en todos los procesos administrativos”. Sin embargo, la Sala afirma “que la remoción del Liquidador de la Compañía (...), no está sujeta a un proceso o procedimiento administrativo, respecto del cual deban respetarse plazos o términos; sino que obedece a un acto discrecional de la administración (...); por lo que no existe una vulneración al derecho a la seguridad jurídica”. Por ende, la Sala descarta la existencia de violaciones a los derechos constitucionales alegados por el accionante, en especial respecto a la resolución SB-2020-0503 y su proceso de adopción, declarando así la improcedencia de la acción de protección.
30. En virtud de lo señalado, este Organismo encuentra que la sentencia impugnada recoge los antecedentes del proceso, resumiendo los cargos planteados por el accionante y menciona las normas que estiman aplicables al caso. Posteriormente, la Sala desarrolla su razonamiento, explicando por qué no evidencia vulneración alguna de derechos constitucionales. En consecuencia, el fallo *in examine* niega el recurso de apelación y ratifica la improcedencia de la demanda en cuestión. Por ende, se colige que la sentencia impugnada cuenta con una fundamentación normativa y una fundamentación fáctica

suficiente. También, se verifica que existe un análisis individualizado sobre las alegadas violaciones de derechos constitucionales.

- 31.** Toda vez que no corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la decisión objeto de análisis,¹⁰ y al haber constatado que la sentencia impugnada cuenta con motivación suficiente, se descarta la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación aducida por el accionante.

6. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción extraordinaria de protección 1089-20-EP.
- 2.** Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, por motivos de salud.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹⁰ CCE, sentencia 2734-19-EP/23, 24 de mayo de 2023, párr. 29.

SENTENCIA 1089-20-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con profundo respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente de la causa y por las y los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia **1089-20-EP/24** (también, “**sentencia de mayoría**”), formulo mi voto salvado por las razones que expongo a continuación.
2. La sentencia de mayoría analiza como problema jurídico si la decisión de apelación, dictada en el marco de una acción de protección, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. La sentencia de mayoría concluye que no hay vulneración de la garantía de motivación ya que la decisión impugnada cuenta con fundamentación normativa, fundamentación fáctica, así como un análisis “individualizado sobre las alegadas violaciones de derechos constitucionales”.
3. Si bien estoy de acuerdo con que, de manera general, la sentencia de apelación sí cuenta con fundamentación normativa y fundamentación fáctica, considero que no existe un análisis individualizado de todas las violaciones de derechos constitucionales que fueron alegadas en la acción de protección.
4. En la demanda de la presente acción extraordinaria de protección el accionante argumenta, principalmente, que los jueces de apelación no se pronunciaron sobre la vulneración del derecho a la defensa ocasionada por la falta de notificación del memorando en el que se cuestionó sus funciones. Este cargo fue reconocido en el auto de admisión de la acción extraordinaria de protección.
5. En la sentencia de mayoría se señala que los jueces de apelación describieron los cargos planteados en la acción de protección y, sobre la base de ello, contestaron a todas las argumentaciones. Sin embargo, la sentencia de mayoría no se encarga de revisar qué fue lo que realmente se alegó en la demanda de acción de protección para identificar si, en efecto, los jueces de apelación contestaron a todas las alegaciones planteadas.
6. De lo verificado en la demanda de acción de protección se observa que el accionante alegó: i) que el acto en el que se le separa de sus funciones no estuvo motivado, ii) que

no se le notificó con el memorando en el cual se le cuestiona su labor como liquidador para poder defenderse; y, iii) que se vulneró la seguridad jurídica al no haber sido notificado con el memorando que cuestionó sus funciones.

7. Si bien los jueces de apelación sí realizan un análisis de algunas de las vulneraciones alegadas en la acción de protección, no existe análisis sobre el cargo de la falta de notificación del memorando que cuestionó sus funciones y su consecuente afectación al derecho a la defensa. Este cargo sí fue planteado como uno relevante en la demanda de acción de protección.
8. Por lo expuesto, a mi criterio se evidencia que no existe un análisis sobre la vulneración de todos los derechos alegados, lo cual configura a su vez un vicio de incongruencia frente a las partes. Este vicio motivacional ocurre cuando en la sentencia no se contesta algún argumento relevante planteado por las partes procesales.¹ Por ello identifico que, en la sentencia de apelación, sí existe una vulneración a la garantía de motivación y estimo que la acción extraordinaria de protección debía aceptarse.
9. Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que en la demanda de acción extraordinaria de protección también se argumenta que la sentencia de primera instancia vulneró la garantía de motivación, dado que tampoco se habrían analizado las alegadas vulneraciones de derechos. En consideración de esto y dado que, a mi criterio, la sentencia de apelación vulneró la garantía de motivación, estimo que también le correspondía a la Corte analizar si la sentencia de primera instancia vulneró -a su vez- la referida garantía. De lo revisado, se refleja que la sentencia de primera instancia no se pronunció sobre ninguna de las vulneraciones de derechos que fueron alegadas en la acción de protección. Siendo así, encuentro que también existe una vulneración a la garantía de motivación por parte de la sentencia de primera instancia y correspondía que se retrotraiga el proceso hasta antes de la emisión de la mencionada sentencia.
10. Con fundamento en las consideraciones expuestas en este voto, respetuosamente disiento del análisis así como de la decisión de mayoría.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 86.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1089-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 25 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 15:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL