

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

CASO 665-18-EP

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

SENTENCIA 665-18-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional establece que los jueces constitucionales no tienen la obligación de analizar la vulneración de derechos en una acción de protección cuando la pretensión es la declaración de silencio administrativo porque aquello constituye un supuesto de manifiesta improcedencia de la garantía. Así, la Corte descarta la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en una sentencia de apelación emitida dentro de una acción de protección, luego de verificar que enunció las normas en que fundamentó su decisión y explicó la pertinencia de su aplicación al caso.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de octubre de 2017, el gerente general y representante legal de la Cooperativa de Transporte de Pasajeros Interprovincial Cotopaxi (“**cooperativa accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (hoy, Agencia Nacional de Tránsito) y solicitó que se declare la vulneración a sus derechos como consecuencia de que no se concedió su petición de emisión de la “resolución de incremento y cambio de frecuencias con autorización para ingresar a la ciudad de La Maná para el embarque y desembarque de pasajeros”, a pesar de que había operado el silencio administrativo. La demanda originó la causa 17204-2017-04905.
2. El 16 de noviembre de 2017, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, negó la acción propuesta. La cooperativa accionante apeló esta decisión. El 15 de febrero de 2018, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) desechó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.

3. El 22 de febrero de 2018, la cooperativa accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación, la cual fue admitida a trámite el 17 de mayo de 2018.¹

2. Competencia

4. 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 LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la cooperativa accionante

5. La cooperativa accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 75, 76, numeral 7, literal 1 y 82 de la Constitución, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se dispongan las medidas de reparación integral correspondientes.
6. Como fundamentos de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes **cargos**.
 - 6.1. La sentencia impugnada vulneró sus derechos por cuanto no habría considerado las resoluciones 0425-2004-RA, 0130-07-RA y 0503-06-RA emitidas por el –entonces– Tribunal Constitucional dictados “en casos iguales del [sic] SILENCIO ADMINISTRATIVO” [énfasis en el original].
 - 6.2. La sentencia impugnada vulneró sus derechos por cuanto se negaron sus dos solicitudes de audiencia sin justificación.
 - 6.3. La sentencia impugnada vulneró sus derechos por cuanto “no tiene una justificación técnico jurídico [sic], de profundidad de conocimiento, constitucional para que desvanezca la verdad irrefutable que pedimos [sic] nos reconozcan, LA VIOLACIÓN A NUESTROS DERECHOS [énfasis en el original]”, sino que se limitaría a afirmar que el asunto corresponde resolverse en la vía ordinaria.

¹ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 12 de abril de 2018, dispuso que la cooperativa accionante complete y aclare su demanda, lo que fue cumplido mediante escrito de 24 de abril de 2018.

7. Finalmente, solicitó que “se ordenen las medidas cautelares necesarias”, sin que la Sala de Admisión se haya pronunciado al respecto.²

3.2. Informe de descargo

8. Mediante documento ingresado el 15 de marzo de 2023, María de los Ángeles Montalvo Escobar y Carlo Carranza Barona, jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, informaron lo siguiente:

3.- Con la lectura del fallo se puede concluir que el Tribunal analizó, como correspondía, si existió vulneración de derechos constitucionales y luego de la motivación extensa concluyó que la acción se subsumía dentro de dos de las causas de improcedencia determinadas en la ley, en definitiva, efectuó un análisis fáctico y jurídico y se pronunció sobre los cargos expuestos en el recurso de apelación, por lo que no existiría una violación a la garantía de motivación.

4.- En el trámite del proceso constitucional no se prevé la realización de una audiencia pública en segunda instancia [...].

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

9. Del cargo contenido en el párr. 6.1. *supra*,³ se observa que la cooperativa accionante argumenta la vulneración de sus derechos por cuanto no se habrían considerado pronunciamientos emitidos por el –entonces– Tribunal Constitucional en casos (de apelación de recursos de amparo) similares al suyo. Al respecto, se verifica que la cooperativa accionante no identifica una regla de precedente que habría sido inobservada ni argumenta sobre por qué dicha regla sería aplicable al caso.⁴ Por lo tanto, se verifica que no se formuló un cargo mínimamente completo,⁵ por lo que, aun realizando un

² De acuerdo con el tercer inciso del artículo 27 de la LOGJCC, las medidas cautelares no proceden dentro de una acción extraordinaria de protección.

³ Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁴ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁵ Esta Corte determinó en la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, que una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

esfuerzo razonable,⁶ esta Corte se ve imposibilitada de plantear un problema jurídico respecto de este cargo.

10. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 6.2 *supra*, se arguye la vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica por cuanto no se habría explicado por qué no se convocó a audiencia de apelación. En cuanto a este último cargo, la Corte considera suficiente su análisis en torno a la garantía de la motivación, por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la Sala, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la cooperativa accionante por cuanto no habría justificado su negativa de convocar a audiencia?**
11. Finalmente, en relación con el cargo reseñado en el párrafo 6.3 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la cooperativa accionante porque habría concluido que existían otras vías procesales para conocer el asunto controvertido sin estudiar, previamente, la vulneración de derechos acusada?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Vulneró, la Sala, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la cooperativa accionante por cuanto no habría justificado su negativa de convocar a audiencia?

12. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el artículo 76, numeral 7, literal l de la Constitución, el que, en lo principal, establece 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”.
13. La cooperativa accionante acusa que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no se habría justificado la negativa a sus peticiones de convocatoria a audiencia.
14. De la revisión del expediente de apelación, se advierte que la Sala, mediante auto de 19 de diciembre de 2017, negó la petición de audiencia de la cooperativa accionante por cuanto no consideró necesario hacer tal convocatoria, fundamentándose en el artículo 24

⁶ *Ibid.*, párr. 18.

de la LOGJCC. De igual forma, mediante auto de 14 de febrero de 2018, negó una segunda solicitud de audiencia al considerar que no variaron los fundamentos de la providencia de 19 de diciembre de 2017.

15. Ahora bien, el artículo 24 de la LOGJCC⁷ otorga una facultad a los jueces del tribunal de apelación que conocen una acción de protección para convocar a audiencia cuando lo estimen necesario, por lo que esta Corte ha determinado que la negativa a realizarla no vulnera derechos constitucionales.⁸
16. Bajo la misma línea de análisis, esta Corte observa que, según el referido artículo 24 de la LOGJCC, no existe una regla de trámite que obligue a los jueces de un tribunal de apelación a convocar a audiencia en una acción de protección, es decir, se trata de una cuestión facultativa cuyo fin apunta a que los jueces tengan suficientes elementos de juicio para la toma de una decisión, en el marco de los derechos al debido proceso y a la defensa de las partes. Así, la razón que fundamenta la decisión de convocar o no a una audiencia es la necesidad o no de recabar elementos para que los jueces formen su juicio y, por lo tanto, si los jueces no explicitan las razones para adoptar su decisión de convocar o no a una audiencia, estas se encuentran implícitas por lo ya expuesto acerca del contenido del artículo 24 de la LOGJCC.⁹
17. En definitiva, se descarta la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la cooperativa accionante, por cuanto, a pesar de que la justificación de la negativa a convocar a audiencia de apelación es obvia, la Sala sí justificó su decisión.

5.2. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la cooperativa accionante porque habría concluido que existían otras vías procesales para conocer el asunto controvertido sin estudiar, previamente, la vulneración de derechos acusada?

⁷ LOGJCC, artículo 24: “[...] De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia”.

⁸ Al respecto, ver CCE, sentencia 337-11-EP/19, 28 de octubre de 2019, párrs. 32 y siguientes; sentencia 1419-13-EP/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19; sentencia 561-13-EP/20, 19 de agosto de 2020, párr. 22; y sentencia 638-15-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 38.

⁹ Al respecto, esta Corte, en la quinta nota al margen de la sentencia 1158-17-EP/21, determinó que no se motiva sobre lo obvio.

18. A fin de contestar a este problema jurídico, además de lo constante en el párrafo 12 *supra*, conviene recordar que, a través de la sentencia 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional sistematizó su jurisprudencia sobre la referida garantía, estableciendo que una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente: (i) en lo *normativo* (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); y, (ii) en lo *fáctico* (una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso analizando las pruebas dentro del proceso).¹⁰

19. Así, en la referida sentencia 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional estableció que las garantías jurisdiccionales presentan un contexto particular de la motivación que “eleva el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica” y, conforme a este

[e]n materia de acción de protección, los jueces “deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido [...]”.

20. Sin embargo, esta Corte, en el precedente jurisprudencial obligatorio 1178-19-JP/21, de 17 de noviembre de 2021, párr. 91, manifestó que la obligación referida en el párrafo precedente “no necesariamente resulta aplicable en casos [...] en los cuales es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria” por lo que corresponde declarar la improcedencia de la acción.¹¹ Así pues, en los supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección las y los jueces constitucionales deben realizar una motivación suficiente (párrafo 13 *supra*), en los siguientes términos:

[...] enunciar las normas y principios en los que se funda su decisión —esto es, los requisitos de procedencia y causales de improcedencia de la acción de protección previstos en los artículos 40, 41 y 42 de la LOGJCC— y justificar su aplicación al caso concreto —es decir, justificar por qué la pretensión de la demanda de acción de protección debe ser resuelta en otra vía.¹²

21. En tal sentido, la jurisprudencia de este Organismo ha determinado, como ejemplos de lo mencionado, algunos supuestos en los que la pretensión consista en: (i) la prescripción

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 61, 71 y 74.

¹¹ Sin que esto se pueda entender como una exclusión de materias para el ámbito de la acción de protección.

¹² CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 26.

adquisitiva de dominio;¹³ (ii) la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual;¹⁴ (iii) anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta;¹⁵ (iv) impugnar un visto bueno;¹⁶ (v) dejar sin efecto una infracción de tránsito por una supuesta falta de citación;¹⁷ (vi) que se declare el incumplimiento de un contrato;¹⁸ (vii) ordenar medidas cautelares administrativas en procesos de propiedad intelectual;¹⁹ (viii) la declaración de derechos laborales provenientes de un contrato colectivo;²⁰ y, (ix) cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos.²¹

- 22.** Ahora bien, la cooperativa accionante, en su acción de protección, pretendió que se declare la vulneración a sus derechos²² y que se le

entregue por aceptada [sic] por el silencio administrativo la RESOLUCION DE INCREMENTO Y CAMBIO DEFRECUENCIAS [sic] CON LA AUTORIZACION PARA INGRESAR A LA CIUDAD DE LA MANA PARA EL EMBARQUE Y DESEMBARQUE DE PASAJEROS POR SEGURIDAD DE LOS MISMOS, EN LA FORMA SOILICITADA [sic] EN EL INGRESO No-ANT-AC-2017- 17541, DE JUNIO 30 2017 [énfasis en el original].

- 23.** Para fundamentar su pretensión, la cooperativa manifestó que: (i) el 30 de junio de 2017 solicitó a la –entonces– Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial (“**autoridad vial**”) que se le autorice el ingreso a la ciudad de La Maná para embarque y desembarque de pasajeros; (ii) el 7 de julio de 2017, la autoridad vial negó su solicitud; (iii) el 11 de julio de 2017, solicitó que la autoridad vial “reconsidere” su requerimiento, lo cual fue posteriormente negado;²³ (iv) el 21 de agosto de 2017, la cooperativa accionante insistió en su petición y desde entonces hasta la presentación de su acción de protección transcurrieron “más de SESENTA DIAS

¹³ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021.

¹⁴ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 86.

¹⁵ CCE, sentencia 165-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 74.

¹⁶ CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 7 de septiembre de 2022 y sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020.

¹⁷ CCE, sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 59.

¹⁸ CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30.

¹⁹ CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 53

²⁰ CCE, sentencia 1452-17-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 36.

²¹ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42. Sobre esta excepción, en el párr. 43 de la referida sentencia, la Corte afirmó que “procede por regla general, a menos que (al igual que con los empleados de empresas públicas y privadas), el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor”.

²² Al trabajo, a la igualdad, a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas, a la dignidad, a la defensa y a la seguridad jurídica.

²³ No se menciona la fecha de esta negativa.

consecutivos, que no [tuvo] ninguna respuesta de la Institución, quedándose en un total silencio administrativo”, de conformidad con el artículo 115, numeral 2 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.²⁴

24. Considerando lo reseñado anteriormente, se verifica que, más allá de la declaración de vulneración a derechos fundamentales, se pretendió y argumentó sobre la declaración del silencio administrativo en favor de la cooperativa accionante. Al respecto, esta Corte en sentencia 067-16-SEP-CC manifestó que “la procedencia o improcedencia del silencio administrativo positivo, por tratarse de un tema eminente legal, [es] de competencia exclusiva de la justicia ordinaria”, en ese sentido se advierte que para tal pretensión – declaración de silencio administrativo– existe una vía adecuada y eficaz en la justicia ordinaria,²⁵ por lo que el presente caso es uno de manifiesta improcedencia de la garantía. En este contexto, cabe recordar que esta Corte, en los párrafos 17 y 22 de su sentencia 1451-20-EP/24, de 16 de mayo de 2024, afirmó que en el análisis de procedencia de la vía constitucional no cabe un rechazo sin esgrimir razones, sino que se debe ofrecer una motivación suficiente al respecto y, en este contexto, solo si la vía constitucional fuera procedente, se debería examinar de forma profunda las alegadas vulneraciones de derechos.²⁶
25. En tal virtud, a continuación, se analizará si la sentencia impugnada contiene una motivación normativa y fáctica suficiente, en los términos del párrafo 18 *supra*.
26. Al respecto, se observa que la sentencia impugnada, luego de reseñar los antecedentes del caso, establecer su competencia y determinar los hechos probados en el caso, realizó el siguiente análisis:

En esta Corte Provincial se ha resuelto, en forma reiterada, aplicando la jurisprudencia constitucional, en el sentido de que “No es procedente aceptar, mediante una acción

²⁴ Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Registro Oficial 536, 18 de marzo de 2002, artículo 115, numeral 2: “El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución será el correspondiente al silencio administrativo, salvo el caso de los procedimientos iniciados de oficio, en los cuales la resolución deberá ser expedida en un plazo que no podrá exceder los 60 días, salvo lo previsto en leyes especiales”.

²⁵ El procedimiento adecuado es el de ejecución, conforme al artículo 370A del COGEP: “Ejecución por silencio administrativo. Si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto, la o el juzgador convocará a una audiencia en la que oír a las partes.

Corresponde a la o al accionante demostrar que se ha producido el vencimiento del término legal para que la administración resuelva su petición, mediante una declaración bajo juramento en la solicitud de ejecución de no haber sido notificado con resolución expresa dentro del término legal, además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción”.

²⁶ En sentido similar, véase: CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 25.

extraordinaria de protección [sic], pretensiones que se relacionen con asuntos de mera legalidad, situación que es inherente a la justicia ordinaria y no a la justicia constitucional” (Repertorio Constitucional 2008-2011, p. 179) [...] El efecto del silencio administrativo debe ser declarado, con competencia exclusiva, examinando las circunstancias de cada caso y la legalidad de la pretensión, por los jueces de lo Contencioso Administrativos [sic]. La propia Corte Constitucional señala: “La procedencia o improcedencia del silencio administrativo positivo, por tratarse de un tema eminente [sic] legal, de competencia exclusiva de la justicia ordinaria, en razón de que la acción extraordinaria de protección no debe ser confundida como una instancia adicional de la administración de justicia” (Sentencia N.0 [sic] 067-16-SEP-CC). [...] De los hechos señalados en la demanda no se desprende que exista una violación de derechos constitucionales, los efectos y la legalidad de acto administrativo presunto deben ser analizados por la justicia ordinaria, aparte de que la pretensión en el sentido de que se declare que ha operado el silencio administrativo positivo y que se conceda a la Cooperativa accionante la facultad de incrementar y cambiar las frecuencias, configura la declaración de un derecho, pretensión que incurre en la causal de improcedencia del numeral 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [...] En este caso los efectos del silencio administrativo deben discutirse ante la justicia ordinaria [sic], por tanto la omisión debe ser impugnada en la vía judicial. Conforme lo determina la Corte Constitucional en la sentencia vinculante mencionada, que este Tribunal está obligado a acoger.

27. Como se aprecia, la sentencia impugnada fundamentó su decisión en el artículo 42, numeral 5 de la LOGJCC, así como se refirió a criterios de la propia Sala y de esta Corte (sentencia 067-16-SEP-CC), y justificó su pertinencia al caso pues sostuvo que la pretensión era la declaratoria de silencio administrativo, lo cual, por su naturaleza, correspondía a la justicia ordinaria y que tal pretensión consistía en la declaración de un derecho. En conclusión, la sentencia impugnada enunció las normas en las que fundamentó su decisión y justificó la pertinencia de su aplicación al caso.
28. Por lo tanto, esta Corte descarta la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la cooperativa accionante y, en consecuencia, desestima la presente acción.

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 **665-18-EP**.
2. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que, en el plazo máximo de 20 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, difunda el presente fallo mediante correo

electrónico a todas las juezas y jueces con competencia en materia de garantías jurisdiccionales. El cumplimiento de esta medida deberá ser informado a la Corte en el plazo máximo de 3 meses contados desde la notificación de la sentencia.

3. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
4. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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 jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL