

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

348-18-EP/23 En el Caso No. 348-18-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en el Caso No. 348-18-EP.....	2
596-18-EP/23 En el Caso No. 596-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 596-18-EP	14
1212-18-EP/23 En el Caso No. 1212-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1212-18-EP	27
1226-18-EP/23 En el Caso No. 1226-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 1226-18-EP	44
2338-17-EP/23 y acumulado En el Caso No. 2338-17-EP y acumulado Desestímese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 2338-17-EP y acumulado	58



Sentencia No. 348-18-EP/23
Juez ponente: Ali Lozada Prado

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

CASO No. 348-18-EP

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

SENTENCIA No. 348-18-EP/23

Tema: La Corte descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes en un auto que inadmitió un recurso de casación dentro de un proceso contencioso tributario. En el análisis, se verifica que el auto no se pronunció sobre el fondo del recurso.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 28 de julio de 2017, Isaías Emilio Macías Cortez presentó una demanda contencioso tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, “SENAE”), impugnando la resolución SENAE-JSPA-2017-0034-RE, que sancionó al actor con una multa de USD 1 378,77 por haber incurrido en la contravención tipificada en el artículo 301 numeral 1 del Código Orgánico Integral Penal¹. El proceso se identificó con el 09501-2017-00440.
2. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, mediante sentencia dictada el 7 de diciembre de 2017, declaró con lugar la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada. En contra de esta decisión judicial, el SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 25 de enero de 2018, la respectiva conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso interpuesto.
4. El 1 de febrero de 2018, el SENAE (en adelante, “entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió su recurso de casación.

¹ Código Orgánico Integral Penal, artículo 301, numeral 1: “*Contrabando.- La persona que, para evadir el control y vigilancia aduanera sobre mercancías cuya cuantía sea igual o superior a diez salarios básicos unificados del trabajador en general, realice uno o más de los siguientes actos, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años, multa de hasta tres veces el valor en aduana de la mercancía objeto del delito, cuando: 1. Ingrese o extraiga clandestinamente mercancías del territorio aduanero [...]*”.

5. El 17 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda².
6. De conformidad con el sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien, en providencia de 27 de junio de 2022, avocó su conocimiento y solicitó el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y de la motivación, y a la seguridad jurídica. Y, en consecuencia, que se dispongan *“las reparaciones que fueran del caso”*.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 8.1. El auto impugnado habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica porque habría realizado un examen sobre el fondo de sus alegaciones, cuando lo correspondiente era realizar solo un análisis formal del recurso, de conformidad con el artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos.
 - 8.2. La conjueza nacional habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica porque inadmitió el recurso de casación al no haberse establecido la trascendencia del presunto vicio de *“HERRONEA (sic) INTERPRETACIÓN”* en la sentencia recurrida; sin embargo, a criterio de la entidad accionante se habría sacrificado la justicia por meras formalidades pues *“[...] basta con leer el recurso de casación para darse cuenta que si existen todos los [demás] presupuestos”* para ser admitido a trámite.
 - 8.3. Respecto de la vulneración a la tutela judicial efectiva, luego de desarrollar una exposición conceptual y jurisprudencial sobre este derecho, la entidad accionante realizó la siguiente afirmación:

[...] excelentísima Corte Constitucional podrán concluir, sin lugar a dudas, en la falta de aplicación del artículo 76 número 7 letra 1) de la Constitución de la República y artículo 130 número 4 del Código Orgánico de la Función Judicial; en tal razón, el auto de inadmisión emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, de la Corte Nacional de Justicia, no cumple con el requisito de motivación para emisión de decisiones judiciales, establecido en las normas legales citadas.
 - 8.4. El auto impugnado habría transgredido el derecho al debido proceso porque: (i) habría analizado el fondo del asunto cuando lo que correspondía, de conformidad con la normativa legal, era calificar la admisibilidad y *“dejar que sea la Sala que*

² Con anterioridad, el 12 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional solicitó a la entidad accionante que complete y aclare su demanda. El 25 de abril de 2018, el SENA E cumplió con lo ordenado.

luego de un análisis se pronuncie en el fondo”; y, (ii) el análisis “contradice el test de motivación [...] no considerándose en el presente caso el elemento de la razonabilidad, siendo pieza importante para lograr una decisión fundamentada y coherente, ya que el juez debe sustentar su decisiones en todas las fuentes del derecho”.

C. Informe de descargo

9. Mediante documento presentado el 11 de julio de 2022, José Suing Nagua, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, indicó, por un lado, que la conjueza que dictó el auto de inadmisión impugnado tenía competencia para su emisión; y, por otro, que el auto referido tiene una motivación suficiente.

II. Competencia

10. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 63 y 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento del problema jurídico

11. 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 fundamental³.
12. Además, se debe tener presente que, de conformidad con lo establecido por esta Corte, en la sentencia 1967-14-EP/20, 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 la parte 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).
13. Según la misma sentencia 1967-14-EP/20, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1967-14-EP/20, párrafo 16.

14. En relación con los cargos detallados en el párrafo 8.3 y la segunda razón del párrafo 8.4. *supra*, la entidad accionante únicamente afirma que se habrían vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso porque a su criterio la decisión judicial impugnada no habría cumplido con “*el requisito de motivación*”; sin embargo, esta afirmación es genérica y no expone una base fáctica específica y justificación jurídica suficiente, por lo que no es posible formular un problema jurídico relativo a esta alegación, ni aun haciendo un esfuerzo razonable.
15. En cuanto al cargo sintetizado en el párrafo 8.2 *supra*, este sostiene que la conjueza nacional habría cometido un error al inadmitir el recurso de casación por la falta de un requisito cuando el recurso, en general, cumplía con los demás presupuestos exigidos por la ley para su admisión. Por tanto, esta razón busca que la Corte examine el fondo de la decisión emitida en el proceso de origen, es decir, la admisión o no del recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional, por lo que no constituye una nueva instancia de revisión de las decisiones tomadas por los jueces inferiores. En ese sentido, solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado “*examen de mérito*”. Respecto de este examen, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia 176-14-EP/19, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, la razón examinada no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.
16. Finalmente, respecto de los cargos expuestos en el párrafo 8.1 y la primera razón del párrafo 8.4, esta Corte advierte que la entidad accionante presenta la misma base fáctica para alegar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso; por lo que, al cuestionarse una presunta inobservancia al ordenamiento jurídico relativa a que en la fase de admisibilidad del recurso de casación solo es posible examinar formalmente el recurso; de conformidad con la sentencia 3345-17-EP/22⁴, se considera suficiente analizar el derecho al debido proceso (en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes) a través del siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes del SENA, porque habría inadmitido su recurso de casación mediante un examen sobre el fondo de sus alegaciones?

IV. Resolución del problema jurídico

D. Problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 3345-17-EP/22, párrafo 14.

del SENA, porque habría inadmitido su recurso de casación mediante un examen sobre el fondo de sus alegaciones?

17. El artículo 76.1 de la Constitución prevé la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes en los siguientes términos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

18. Esta Corte, en su sentencia 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, que no configura por sí sola un supuesto de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio); así, para que se configure su transgresión, se deben cumplir con dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso⁵.

19. La entidad accionante señala que se vulneró la mencionada garantía por la violación de las reglas de trámite propias del recurso de casación, específicamente, porque se habría efectuado un análisis sobre el fondo del recurso, el que solo puede realizarse en sentencia. Para el efecto, la mencionada institución se refirió al primer inciso del artículo 270 del Código Orgánico Integral de Procesos (en adelante, “COGEP”), que dispone:

Admisibilidad del recurso. Recibido el proceso en virtud del recurso de casación, se designará por sorteo a una o a un Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, quien en el término de quince días examinará si el recurso cumple los requisitos formales previstos en este Código y si lo admite o no [...].

20. Para establecer si se produjo o no la alegada violación a la regla de trámite, a continuación, se resumirán las razones esgrimidas en el auto impugnado para inadmitir el recurso de casación interpuesto por el SENA. Así, respecto de la alegación de errónea interpretación del artículo 241 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones, fundamentada en el caso quinto del artículo 268 del COGEP, se afirmó lo siguiente:

[...] [P]ara viabilizar este caso se debe: a) Citar el modo de infracción; b) Individualizar la norma de derecho sustantivo infringida; c) Fundamentar el cargo; y, d) Explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia. Estos requisitos deben ser desarrollados conforme lo exige la técnica de casación, es decir, de manera específica y pormenorizada. Por tanto, el cargo no se fundamenta con la sola presentación de argumentos, sino que éstos deben ser

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 740-12-EP/20, párrafo 27.

confrontados con la sentencia, de manera que quede en evidencia la infracción en la que habría incurrido el tribunal juzgador. [...]

La norma invocada como infringida tiene carácter sustancial y ha sido referida en la sentencia. El recurrente señala la parte de la sentencia en que se produciría el vicio, resaltando aquellas que implicarían un pronunciamiento del tribunal sobre el sentido o alcance de la norma. Luego copia el enunciado normativo, y explica en qué consiste el error de interpretación en que ha incurrido el tribunal de instancia; también indica cuál es el correcto sentido o alcance que tiene la norma, desde su punto de vista. No obstante, ha omitido establecer el carácter determinante que tiene el yerro alegado en la parte dispositiva de la sentencia.

La trascendencia del cargo debe ser enunciada a partir de una confrontación eficaz entre los argumentos expuestos por el tribunal de instancia y las razones dadas por el casacionista para impugnar la resolución, que deben desembocar objetivamente en el hecho de que la resolución judicial sería distinta, si el tribunal de instancia no hubiera incurrido en tal vicio.

La Corte Suprema de Justicia, a su tiempo y en forma reiterativa, se pronunció respecto a la obligatoriedad de este requisito: "La Sala de Casación aprecia que, la recurrente no explica de qué manera ha influido en la decisión de la causa cada una de las causales por ella consignadas. Según la Ley de Casación, el error del juez debe ser determinante en la decisión, pues, el error no determinante no causa agravio y por ello, no es relevante para el recurso de casación".

Al no haberse evidenciado el carácter determinante del presunto vicio, la impugnación deviene en inadmisibile, pues la casación se rige por el principio de transcendencia y por ello es una condición de aplicación de la causal, expresamente contemplado en ella.

- 21.** De la cita realizada, se verifica que el auto impugnado inadmitió el recurso de casación de la entidad accionante por considerar que no cumplió con los requisitos de fundamentación conforme a la causal de casación invocada en la demanda, esto es, no habría explicado de qué manera influyó el vicio alegado en la decisión de la sentencia recurrida⁶; por tanto, en el análisis de admisibilidad no estableció, en ningún momento, si el cargo de casación era acertado o no.
- 22.** Por lo dicho, se verifica que la conjueza que emitió el auto de inadmisión de casación actuó dentro del marco de un examen de admisibilidad, por lo que se descarta la invocada inobservancia a la regla de trámite establecida en el artículo 270 del COGEP.
- 23.** En consecuencia, se desestima la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del SENAE.

⁶ COGEP, artículo 267: “Fundamentación. El escrito de interposición del recurso de casación, deberá determinar fundamentada y obligatoriamente lo siguiente: [...] 4. La exposición de los motivos concretos en que se fundamenta el recurso señalado de manera clara y precisa y la forma en la que se produjo el vicio que sustenta la causa invocada”.

24. Por otro lado, esta Corte señala que en múltiples ocasiones ya se ha indicado al SENA E que por la mera inconformidad no se puede presentar una acción que es “extraordinaria”, y le requiere expresamente que revea su política de presentación de este tipo de acciones. Así, la Corte realiza una advertencia al SENA E de que, en futuros casos con características similares al presente, que lleguen en fase de admisión, esta Corte enviará al Consejo de la Judicatura para que se aplique el artículo 64 de la LOGJCC para que los abogados patrocinadores del SENA E sean sancionados.
25. En esta línea, esta Corte considera necesario exhortar, adicionalmente, a la Contraloría General del Estado y a la Procuraduría General del Estado, con el objetivo que en el marco de sus competencias, en los procesos de control que se realicen al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, se considere lo mencionado en el párrafo anterior.

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. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en el caso **348-18-EP**.
2. Disponer al director general y al director nacional jurídico del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, respectivamente, que revean su política de presentación indiscriminada de acciones extraordinarias de protección, de conformidad con la presente sentencia, especialmente con el párrafo 24 *supra*.
3. Exhortar a la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado, respectivamente, con el fin de que, en el marco de sus competencias, en los procesos de control que se realicen al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, se considere lo dispuesto por esta Corte el párrafo 24 *supra* y en el numeral 2 del presente decisorio.
4. Notifíquese, 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique

Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 348-18-EP/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 1 de marzo de 2023, aprobó la sentencia N°. 348-18-EP/23, la cual resolvió la acción extraordinaria de protección propuesta por el SENAЕ (“**entidad accionante**”) en contra del auto de 25 de enero de 2018 dictado por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia en el marco del proceso signado con el N°. 09501-2017-00440.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión y análisis de la sentencia, discrepo de lo expuesto en el párrafo 25 del fallo, por lo que me permito realizar el presente voto concurrente bajo las siguientes consideraciones.

I. Consideraciones

3. En la sentencia se señaló que:

24. Por otro lado, esta Corte señala que en múltiples ocasiones ya se ha indicado al SENAЕ que por la mera inconformidad no se puede presentar una acción que es “extraordinaria”, y le requiere expresamente que revea su política de presentación de este tipo de acciones. Así, la Corte realiza una advertencia al SENAЕ de que, en futuros casos con características similares al presente, que lleguen en fase de admisión, esta Corte enviará al Consejo de la Judicatura para que se aplique el artículo 64 de la LOGJCC para que los abogados patrocinadores del SENAЕ sean sancionados.

4. El artículo 64 de la LOGJCC establece que:

*Art. 64.- Sanciones.- Cuando la acción extraordinaria de protección fuere interpuesta sin fundamento alguno, la Corte Constitucional establecerá los correctivos y comunicará al Consejo de la Judicatura para que sancione **a la o el abogado patrocinador, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial**. La reincidencia será sancionada con suspensión del ejercicio profesional, de conformidad con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial. (Énfasis añadido)*

5. En primer lugar, hago notar que el artículo precedente no especifica si la sanción se refiere a los abogados patrocinadores de privados o de entidades o instituciones públicas.
6. En virtud de la falta de claridad de la norma citada, no se colige que se pueda imponer una sanción a los abogados patrocinadores del Estado, puesto que sus funciones se centran en defender los intereses de las entidades estatales de las cuales ejercen su representación, por lo que sería gravoso calificar a la actuación de un funcionario

público como un “*abuso de derecho*” al cumplir con las competencias que la Constitución y la norma les ha otorgado.¹

7. Incluso, el artículo 328 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) establece que no podrán patrocinar por razones de función:

[Art. 328.- INCOMPATIBILIDAD PARA PATROCINAR.-] *No podrán patrocinar por razones de función: 1. La Presidenta o el Presidente de la República o quien haga sus veces, la Vicepresidenta o el Vicepresidente de la República o quien haga sus veces, los Ministros de Estado, el Secretario General de la Administración, el Procurador General del Estado, el Contralor General del Estado, el Fiscal General, el Defensor del Pueblo, los Superintendentes, los funcionarios y empleados de los Ministerios del Estado, de los Organismos de Control y más dependencias y entidades del sector público; a excepción de la intervención en las controversias judiciales en razón del cargo o defendiendo intereses de la institución a la cual pertenecen.* (Énfasis añadido)

8. Por lo que queda claro que los servidores públicos, por regla general, no patrocinan en razón de las funciones que tienen a cargo, y la excepción es en aquellos casos en las que deben intervenir en razón de sus cargos y **cuando defienden los intereses de la institución a la cual pertenecen**. Esto pone en evidencia que los funcionarios públicos, ejercen sus atribuciones en miras de defender los intereses Estatales y de las entidades a las cuales pertenecen.

9. Finalmente, el artículo 64 de la LOGJCC tiene concordancia con el artículo 336 del COFJ, mismo que establece que:

Sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a los jueces por este Código, las sanciones que pueden imponerse a las abogadas y los abogados a que se refieren los artículos anteriores, serán impuestas por las direcciones regionales o provinciales respectivas del Consejo de la Judicatura.

Las sanciones consistirán en la imposición de multas de hasta tres remuneraciones básicas unificadas.

10. De la norma previamente citada se desprende que la sanción impuesta a los abogados patrocinadores es de carácter pecuniario, lo cual pone en evidencia que una sanción de esta índole está direccionada para aquel abogado o abogada que concierta “*libremente sus honorarios profesionales*”², más no a un servidor estatal que, en razón de sus funciones y de la dirección de sus superiores, ejerce el patrocinio de una entidad del Estado.

¹ Art. 2.- Objetivo.- *El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación.* (Énfasis añadido) Ley Orgánica de Servicio Público, Registro Oficial Suplemento No. 245 de 7 de Febrero 2023.

² COFJ, art. 331 numeral 2.

II. Conclusión

11. En virtud de los argumentos esgrimidos, no estoy de acuerdo con que se advierta a las entidades del Estado de una potencial sanción a sus abogados patrocinadores cuando presentan demandas en razón de sus funciones y de los intereses estatales, y peor aún que este Organismo comunique al Consejo de la Judicatura para que sean sancionados.

PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
-PBBN20180522
28421540500

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 348-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 14 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 12:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

034818EP-544f5

**Caso Nro. 0348-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día martes veintiuno de marzo de dos mil veintitrés por el señor presidente Alí Lozada Prado y, el miércoles veintidós de marzo de dos mil veintitrés por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, 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. 596-18-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO No. 596-18-EP

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

SENTENCIA No. 596-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección por encontrar una vulneración del derecho a recurrir en el auto de inadmisión del recurso de casación en materia penal, que se fundamentó en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, la cual fue declarada inconstitucional en la sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1 Antecedentes procesales

1. El 14 de marzo de 2016, Iliana Ivonne Chiriboga Mosquera (“Iliana Chiriboga”) presentó una querrela¹ en contra de Leonela Quiñones Márquez (“Leonela Quiñones”) por el presunto cometimiento del delito de calumnias tipificado en el artículo 182² del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”).³
2. El 7 de junio de 2017, la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas (“Unidad Judicial”) aceptó la querrela, condenó a Leonela Quiñones y declaró su culpabilidad como autora del delito de calumnia en contra de Iliana Chiriboga.⁴ Frente a esta decisión, Leonela Quiñones interpuso recurso de apelación.
3. El 13 de septiembre de 2017, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (“Corte Provincial”) aceptó el recurso de apelación propuesto por Leonela Quiñones, revocó la sentencia subida en grado y ratificó su estado de inocencia. Frente a esta decisión, Iliana Chiriboga interpuso un recurso de aclaración y ampliación, el cual fue rechazado por la Corte Provincial el 21 de septiembre de 2017. El 27 de septiembre de 2017, Iliana Chiriboga interpuso un recurso de casación.

¹ En su querrela, Iliana Chiriboga argumentó que Leonela Quiñones en una entrevista realizada en Telecosta sostuvo que ella no tenía título universitario “*mancillando su honor y buen nombre*”. Señaló que ese acto constituye el delito de calumnia.

² COIP, artículo 182 “*La persona que, por cualquier medio, realice una falsa imputación de un delito en contra de otra, será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a dos años*”.

³ La causa fue signada con el número 08282-2016-00461.

⁴ En sentencia, la Unidad Judicial le impuso a Leonela Quiñones una pena de seis meses de privación de libertad. Ordenó que la procesada pida disculpas públicas en el mismo medio de comunicación o uno similar y en el mismo horario y, por concepto de reparación material, cancele a Iliana Ivonne Chiriboga Mosquera la cantidad de 5.000 USD.

4. El 20 de diciembre de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“Corte Nacional”), con base en la resolución No. 10-2015 de la Corte Nacional, inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por Iliana Chiriboga.

1.2 Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 19 de enero de 2018, Iliana Chiriboga (“accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación.
6. El 31 de mayo de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el No. 596-18-EP.⁵
7. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.⁶
8. El 11 de enero de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento del caso y requirió a los jueces de Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia que, en el término de 5 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.
9. El 23 de enero de 2023, la Corte Nacional de Justicia presentó un oficio indicando que los jueces que conocieron la causa ya no laboran en dicha Corte.⁷
10. El 26 de enero de 2023, la accionante presentó un escrito ante esta Corte Constitucional.

II. Competencia

11. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y los artículos 58, 63 y 191(2)(d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

III. Fundamentos de la acción

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. La accionante alega que el auto de inadmisión de su recurso de casación emitido por la Corte Nacional vulnera su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.⁸

⁵ El Tribunal de Admisión estuvo conformado por la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote y los ex jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.

⁶ Previo a esto, la causa fue sorteada al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

⁷ El oficio No 226-SSPPMPPTCCO-CNJ-2023-RJL fue presentado por la secretaria relatora de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia.

⁸ CRE, artículo 76(7)(l).

13. Para sustentar su afirmación, la accionante sostiene que:

[L]os señores jueces se limitan a transcribir partes de mi escrito de casación, el mismo que citaba, como antecedentes, lo manifestado por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas [...] no cabe dictar fallos o autos con transcripciones textuales y citas legales, sino fundamentar en la Constitución, la ley y jurisprudencia que constituyen fuentes del derecho, lo cual no ocurre en el presente caso. Por lo tanto, la Sala vulneró el criterio de la razonabilidad en el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, debido a la inobservancia del presupuesto indicado para ese fin”.

14. Señala que, la Corte Nacional basa su análisis de inadmisión del recurso de casación al considerar que, mediante el mismo, se solicita una nueva valoración probatoria. No obstante, según la accionante en su recurso no solicitó lo mencionado. Para sustentar dicha afirmación, cita el texto de su recurso de casación.

15. Finalmente, como pretensión, la accionante solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto el auto impugnado para que una nueva Sala de la Corte Nacional conozca su recurso de casación.

3.2. Posición de la parte accionada

16. El 23 de enero de 2023, la Corte Nacional de Justicia presentó un oficio informando que los jueces que conocieron la causa penal ya no mantienen el cargo en dicha institución.

IV. Cuestión previa

17. La Corte Constitucional ha establecido que el derecho a recurrir tiene como objeto evitar que las personas sean privadas del acceso a un recurso, mediante requisitos no previstos en la ley; o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de presupuestos normativos que establezcan trabas u obstáculos que tornen al derecho en impracticable. De modo que, en la sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, declaró la inconstitucionalidad de la resolución No. 10-2015, emitida por la Corte Nacional de Justicia,⁹ por la imposición de una fase de admisibilidad del recurso de casación penal que no ha sido prevista en la ley.

18. En dicha decisión esta Corte determinó que:

los autos que fueron empleados por la Corte Nacional como base de su resolución de jurisprudencia vinculante, correspondieron a autos que fueron emitidos durante una etapa procesal –fase de admisión– no prevista en ese momento en el COIP, y que en consecuencia patentizaron una violación al debido proceso, careciendo de validez jurídica, y no pudiendo ser empleadas para la configuración de jurisprudencia vinculante.¹⁰

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, de 8 de diciembre de 2021.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, de 8 de diciembre de 2021 párr. 71.

19. Este Organismo también estableció que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad serían *“hacia el futuro, lo que incluye los casos pendientes de resolución y entre estos, aquellos en que se han presentado acción extraordinaria de protección para tutelar posibles violaciones a derechos constitucionales”*.¹¹
20. Por lo tanto, se analizará si esta acción extraordinaria de protección se enmarca en los presupuestos de la sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, y si, como consecuencia de ello, se ha vulnerado algún derecho constitucional de la accionante. Si se constatará que el caso en análisis se subsume en los presupuestos identificados en la sentencia antes mencionada, no sería necesario un examen detallado del cargo formulado por la accionante.

V. Análisis constitucional

21. Esta Corte analizará un problema jurídico respecto al auto de inadmisión del recurso de casación emitido por la Corte Nacional de Justicia, en el marco de las consideraciones previas de los párrafos precedentes.
22. En la demanda, la accionante alega que el auto de inadmisión de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Ahora bien, en causas anteriores con presupuestos facticos similares, la Corte Constitucional ha analizado la inadmisión a trámite del recurso de casación a la luz del derecho a recurrir.¹² En tal virtud, siguiendo la línea jurisprudencial de esta Corte y por las consideraciones señaladas como cuestión previa, se analizará el cargo a través del derecho a recurrir. De esta manera, se formula el siguiente problema jurídico:

¿El auto de inadmisión del recurso de casación se subsume dentro de los presupuestos de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la resolución No. 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, y por tanto, vulnera el derecho a recurrir de la accionante?

23. El artículo 76(7)(m) de la CRE reconoce el derecho a la defensa en la garantía de recurrir en los siguientes términos: *“(e)n todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.”*
24. Este Organismo ha determinado que *“el derecho a recurrir es una garantía del debido proceso, que faculta a las partes y sujetos procesales a interponer los recursos que la ley concede en contra de las decisiones judiciales, entendido como un canal y cauce para examinar las resoluciones jurisdiccionales, ya sea por el propio juez ad-quo o el juzgador ad-quem, prerrogativa que es de configuración legal.”*¹³

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, de 8 de diciembre de 2021, VI. Decisión, 1.

¹² En tal sentido véase las sentencias No. 1679-17-EP de 6 de julio de 2022, No. 2778-16-EP/22 de 13 de julio de 2022, No. 2125-17-EP/22 de 27 de julio de 2022 y No. 1708-20-EP/22 de 19 de diciembre de 2022.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1802-13-EP/19, de 20 de agosto de 2019, párr. 48.

- 25.** En esta línea, la Corte ha manifestado que “*el derecho a recurrir tutela a las personas de que se les prive del acceso al recurso mediante requisitos no previstos en la ley, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos que establezcan trabas u obstáculos que tornen al derecho en impracticable.*”¹⁴
- 26.** Para dar respuesta al problema jurídico planteado, en el caso concreto, de conformidad con los efectos de la sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, se verificarán tres supuestos:
- i) Que en el caso en análisis se haya inadmitido el recurso de casación, con fundamento en la resolución No. 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia que fue declarada inconstitucional.
 - ii) Que la demanda de la acción extraordinaria de protección haya estado pendiente de resolución al momento de la publicación de la sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21 en el Registro Oficial de 14 de febrero de 2022.
 - iii) Que como consecuencia se vulnere el derecho a recurrir.
- 27.** Sobre el supuesto i), una vez revisado el expediente, se verifica que el auto impugnado inadmitió el recurso de casación interpuesto por la accionante con base en la resolución No. 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia que impuso requisitos no establecidos en la normativa legal para la admisión del recurso de casación en materia penal. En el auto de inadmisión consta:
- al amparo de las reglas generales para la tramitación de los recursos, constantes en el artículo 652 del Código Orgánico Integral Penal, así como de las disposiciones jurídicas específicas al recurso de casación, contenidas en los artículos 656, 657 y 658 ejusdem, y la Resolución Nro. 10-2015, publicada en el Registro Oficial Nro. 563, del 12 de agosto del 2015, este Tribunal de Casación de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, resuelve que el medio de impugnación propuesto por Iliana Ivonne Chiriboga Mosquera, no demuestra que su interés para recurrir sea compatible con lo dispuesto por las normas legales citadas, por lo que no se lo admite a trámite.*
- 28.** En relación con el supuesto ii), la demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el 19 de enero de 2018, fue admitida a trámite el 31 de mayo de 2018, y se avocó conocimiento el 10 de enero de 2023. Por tanto, el caso se encontraba pendiente de resolución en esta Corte al momento de la publicación de la sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21 en el Registro Oficial.
- 29.** Finalmente, en relación al supuesto iii), este Organismo constata que la aplicación de la resolución No.10-2015, declarada inconstitucional, impidió que la accionante fundamente su recurso de casación en una audiencia, tal como lo dispone el artículo 657(2) del Código Orgánico Integral Penal. Esta exigencia de requisitos no previstos en

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 41-21-CN/22, de 22 de junio de 2022, párr. 24 y sentencia No. 1945-17-EP/21, de 13 de octubre de 2021, párr. 25.

la ley penal, privó a la accionante de acceder al recurso de casación. Por lo expuesto, el auto impugnado vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir.

- 30.** En tal virtud y en función a las atribuciones y al trámite establecido en los artículos 656¹⁵ y 657¹⁶ del COIP, la Corte Nacional deberá analizar todos los cargos esgrimidos en el recurso de casación de la accionante, determinar si su recurso procede o no y analizar si se ha violado o no la ley en la tramitación de la causa.
- 31.** De lo expuesto, al verificarse que los hechos del caso se subsumen dentro de los presupuestos establecidos en la sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21 y, por tanto, constatarse la vulneración del derecho a recurrir, es innecesario plantear problemas jurídicos adicionales para resolver la causa.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1.** Aceptar la acción extraordinaria de protección **No. 596-18-EP.**
- 2.** Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo.
- 3.** Disponer como medidas de reparación las siguientes:
 - i)** Dejar sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 20 de diciembre de 2017 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.
 - ii)** Devolver el expediente a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia para que, luego de evaluar si ha operado la prescripción de la acción, resuelva lo que en derecho corresponda.
- 4.** Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁵ COIP, artículo 656 “cuando se haya violado la ley, ya por contravenir expresamente a su texto, ya por haber hecho una indebida aplicación de ella, o por haberla interpretado erróneamente”

¹⁶ COIP, artículo 657(5) y (6) “5. Si se estima procedente el recurso, se pronunciará sentencia enmendando la violación a la ley. De estimar improcedente, se declarará así en sentencia” y “6. Si se observa que la sentencia ha violado la ley, aunque la fundamentación del recurrente sea equivocada, de oficio se la admitirá”.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 596-18-EP/23**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 1 de marzo de 2023, aprobó la sentencia N°. 596-18-EP/23 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”) la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Iliana Ivonne Chiriboga Mosquera en contra del auto de inadmisión del recurso de casación dictado el 20 de diciembre de 2017 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia en el marco del proceso penal N°. 08282-2016-00461.
2. En la sentencia de mayoría se acepta la demanda por verificar el cumplimiento de los 3 supuestos provenientes de los efectos de la sentencia N°. 8-19-IN y acumulado/21, a saber: (i) que el caso bajo análisis se haya inadmitido el recurso de casación con fundamento en la resolución N°. 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia; (ii) que la demanda de acción extraordinaria de protección haya estado pendiente de resolución al momento de publicarse la sentencia N°. 8-19-IN y acumulado/21 en el Registro Oficial; y (iii) que como consecuencia se vulnere el derecho a recurrir.
3. Respetando la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección, me permito disentir de la misma en virtud de que la determinación de la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a recurrir el fallo o resolución se realiza a partir de un examen de oficio pues no existe un cargo que permita efectuar el mentado análisis.
4. Bajo este contexto, procederé a exponer mis consideraciones respecto a la formulación de un problema jurídico que no contó con un sustento fáctico que permita determinar cuál es la acción u omisión judicial que vulnera de forma directa e inmediata un derecho constitucional.

I. De la acción extraordinaria de protección

5. Para la comprensión del presente voto salvado resulta importante recalcar que la justicia constitucional se sustenta en diversos principios procesales. Por la forma de resolución de la causa *in examine*, es oportuno señalar que el principio establecido en el artículo 4, número 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescribe que el proceso inicia con la presentación de la demanda, y en el mismo sentido las reglas: (i) *en eat iudex ultra petita partium*; (ii) *iudex iudicare debet iusta allegata et probata partium*; (iii) *iudex ex consciencia iudicare debet immo secundum allegata*; y (iv) *iudex non potest pertransire, quod principaliter in iudicio proponitur*, indican que el juez no puede resolver más allá de lo que las partes han **propuesto, determinado** y **solicitado** en la demanda

6. En este orden de ideas y en virtud del objeto de la acción extraordinaria de protección, el legislador ha previsto que, en lo principal, la demanda debe contener estrictamente: (1) la constancia de que la sentencia o auto este ejecutoriada; (2) el señalamiento de la judicatura, sala o tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional; y (3) **la identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial, pues con base en la información esgrimida en la demanda y una vez superada la fase de admisión, el juez constitucional determinará los problemas jurídicos que le permitan resolver las pretensiones de la demanda.**
7. En virtud de dotar de claridad a los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en especial al punto 3 referido *ut supra*, este Organismo en la sentencia N°. 1967-14-EP/20, ha señalado que un argumento debe ser claro y en consecuencia contener (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” cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”.¹
8. Aun cuando la normativa procesal aplicable al caso *in examine* y la jurisprudencia de esta Corte han determinado que es fundamental la presentación de un cargo y que este sea claro para que se pueda formular y resolver un problema jurídico, lo indicado no es aplicado en la sentencia de mayoría pues si bien la accionante enuncia como decisión impugnada el auto de inadmisión del recurso de casación y sus cargos están dirigidos a señalar la presunta violación del derecho al debido proceso en la garantías de la motivación, se omite analizar sus cargos y el examen se circunscribe a determinar una violación no alegada. Para dejar en evidencia lo indicado, expongo el contenido de la demanda.

II. Del contenido de la demanda

9. De la revisión de la demanda se desprenden los siguientes cargos:

DERECHO	ALEGACIÓN	DECISIÓN
	<i>El referido auto no cuenta con una correcta motivación y argumentación que justifique tal decisión ilusoria, realizan un análisis errado del recurso de casación planteado, vulnerando expresas</i>	

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

Debido proceso en la garantía de la motivación	<i>disposiciones constitucionales.</i>	<i>Auto de inadmisión de casación</i>
	<i>En ningún momento solicité a la Sala de Casación de lo Penal realice una nueva valoración de la prueba, hubiera resultado absurdo solicitar aquello, pues todos sabemos que eso no es permitido al juez casacionista. Los señores jueces se limitan a transcribir partes de mi escrito de casación, el mismo que citaba, como antecedentes, lo manifestado por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.</i>	
	<i>La Sala vulneró el criterio de la razonabilidad en el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, debido a la inobservancia del presupuesto indicado para ese fin; pues en dicha decisión no se señala por qué mi recurso no cumple los requisitos, ni por qué no se lo admite a trámite, es decir, la Sala en ningún momento realizó el ejercicio del silogismo jurídico para llegar a una conclusión, razón por la cual no cumple el requisito de la lógica.</i>	
	<i>El auto demandado no cumple con los elementos de la motivación, que obliga a los jueces a expedir sus resoluciones de</i>	

	<i>forma completa, clara, legible, asequible y sintética, lo cual no ocurre en el presente caso, ya que el auto no se encuentra debidamente motivado, es decir, no existe análisis alguno respecto a mi recurso, solo se concretan a citar partes de mi escrito de casación para concluir ligeramente que no se admite a trámite porque he solicitado a la Sala de Casación una nueva valoración de la prueba.</i>	
--	--	--

**Cuadro elaborado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet*

III. Consideraciones

10. De la lectura integral de los argumentos contenidos en la demanda y resumidos en el cuadro *ut supra*, claramente se desprende que la accionante impugna el auto de inadmisión del recurso de casación por la presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por tanto la formulación de los problemas jurídicos debió versar exclusivamente sobre lo mencionado.
11. En este orden de ideas, se constata que la accionante impugnó el auto de inadmisión del recurso de casación bajo la premisa de falta de motivación, tal como se desprende de lo expuesto en el cuadro de resumen de los cargos de la demanda, a pesar de ello, la sentencia de mayoría analiza la presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo o resolución sin que exista una propuesta fáctica que permita la formulación del único problema jurídico.
12. Por lo que, a partir de la construcción de este problema jurídico, surgen las siguientes interrogantes: ¿Cómo se determina el mismo sin una base fáctica?; ¿Qué derecho se debería analizar si el accionante no aporta ningún fundamento?; ¿El juez constitucional debería analizar todo el catálogo de derechos y determinar cuál de ellos se vulnera?, entre otras. Duda que planteada desde las normas procesales constitucionales, podría ser resuelta.
13. Al contrario de lo examinado, la sentencia de mayoría debió limitar su análisis a las vulneraciones alegadas respecto del auto de inadmisión del recurso de casación y a partir de ello, determinar si existió o no violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

14. Dicho esto, es importante recalcar que aun cuando los jueces al conocer una acción extraordinaria de protección pueden subsanar los errores de derecho a través de la reconducción del argumento a la norma que consideren pertinente, no podrán construir problemas jurídicos provenientes de apreciaciones que surjan de la fiscalización del proceso penal pues ello devendría en (i) la inobservancia total del procedimiento constitucional para la admisión, sustanciación y resolución de la demanda, pues en el acto de proposición, el accionante ya no se vería obligado de identificar la decisión impugnada, mucho menos señalar la acción u omisión judicial que vulnera derechos puesto que esta obligación legal pasaría a manos del juzgador constitucional quien en la etapa de sustanciación y resolución será el encargado de revisar la integralidad de todas las decisiones del proceso y a su mejor criterio identificar qué derecho se vulnera; y (ii) en desnaturalizar la acción extraordinaria de protección, pues este Organismo al revisar todas las actuaciones procesales de oficio llevaría a que la garantía activada se vaya orillando a ser una cuarta instancia de resolución.
15. Por las consideraciones expuestas, disiento del análisis jurídico a través del cual se declaró la violación del derecho a recurrir en el auto de inadmisión del recurso de casación pues su examen demuestra una notable arbitrariedad al momento de analizar una demanda de acción extraordinaria de protección, al punto que vacía de contenido disposiciones constitucionales y legales que claramente regulan esta garantía.

IV. Conclusión

16. En conclusión, la demanda debió ser resuelta en estricto apego a su contenido pues ello hubiera evitado que se desnaturalice el procedimiento de sustanciación y resolución de la acción extraordinaria de protección y por tanto el objeto de la garantía activada.

PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.03.22
09:38:09 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 596-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 14 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 12:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

059618EP-544f2

**Caso Nro. 0596-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día martes veintiuno de marzo de dos mil veintitrés por el señor presidente Alí Lozada Prado y, el miércoles veintidós de marzo de dos mil veintitrés por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, 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. 1212-18-EP/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

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

CASO No. 1212-18-EP

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

SENTENCIA No. 1212-18-EP/23

Tema: En esta sentencia se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Glenda Cecibel Cagua Cortés en contra de la sentencia dictada el 26 de marzo de 2018 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el marco del proceso de acción de protección signado con el N°. 09281-2017-04540. La Corte Constitucional desestima la acción, al no evidenciar una vulneración a la seguridad jurídica, pues constata que la sentencia presuntamente inobservada, emitida por esta Magistratura, no contiene un precedente en sentido estricto.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 5 de septiembre de 2017, la señora Glenda Cecibel Cagua Cortés, en calidad de procuradora común de Dunia Estela Alvarado Jiménez, José Luis Alvarado Solís, Edith Mirtha Álvarez Chilán y otros (“actores”)¹, presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”).² El proceso se signó con el N°. 09281-2017-04540.
2. En sentencia de 13 de octubre de 2017, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia del Guayas (“Unidad

¹ La procuradora común representa a 802 educadores comunitarios o populares de las provincias de Guayas y Santa Elena.

² En lo principal, los actores manifestaron que las entidades accionadas vulneraron su derecho a la seguridad social, pues pese a haber prestado sus servicios por 30, 35, 40 o 45 años al Ministerio de Educación – en calidad de profesores de las escuelas comunitarias creadas a fin de alfabetizar las zonas rurales y urbanas marginales –, nunca recibieron una remuneración o se les afilió al IESS. Esgrimieron que las dependencias provisionales del Ministerio de Educación reconocieron la existencia de una relación laboral bajo dependencia, razón por la cual el IESS emitió una glosa y posterior título de crédito para cobrar los aportes patronales en mora del Ministerio. No obstante, señalaron que se suspendió el proceso coactivo, al encontrarse pendiente de resolución un juicio contencioso administrativo iniciado por un grupo de profesores comunitarios, así como otros procesos de índole laboral. De igual manera, refirieron una presunta vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, al considerar que la sentencia N°. 029-16-SEP-CC de 27 de enero de 2016 emitida por esta Magistratura, reconoció el derecho a la seguridad social de otro grupo de educadores comunitarios.

Judicial”), negó la acción.³ El 23 de octubre de 2017, el juez de la Unidad Judicial negó el pedido de aclaración y ampliación solicitado por los actores.

3. Inconformes, los actores interpusieron recurso de apelación. En sentencia de mayoría dictada el 26 de marzo de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) rechazó el recurso y confirmó la sentencia subida en grado.⁴

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 24 de abril de 2018, la señora Glenda Cecibel Cagua Cortés, en calidad de procuradora común de las personas referidas en el párrafo 1 *supra* (“**accionantes**”), presentó una acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 26 de marzo de 2018 (“**sentencia impugnada**”).
5. El 2 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa.⁵
6. Tras una nueva conformación de este Organismo, la causa *in examine* fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 20 de agosto de 2020 y 2 de junio de 2021, Silvia Salgado Andrade, en calidad de asambleísta de la Provincia de Imbabura, compareció al proceso y presentó argumentos por escrito.⁶
8. El 16 de noviembre de 2020, 1 de junio de 2021 y 4 de agosto de 2021, los accionantes solicitaron la resolución y priorización de la causa.
9. El 8 de marzo de 2021, la Defensoría del Pueblo compareció en calidad de *amicus curiae*.⁷

³ El juez de la Unidad Judicial concluyó que los actores pretendían la declaración de un derecho, *i.e.* seguridad social, así como que se disponga el cobro de un título de crédito. Argumentó que, para ello, se debía agotar la vía contencioso administrativa.

⁴ La Sala arguyó que los actores pretendían que se disponga el cobro de un título de crédito vía acción de protección, lo cual consideró improcedente. Así, señaló que no se evidenciaba una vulneración al derecho a la seguridad social, pues esta habría ocurrido “*si una vez saneado el juicio coactivo y cobrado el título de crédito, a los titulares de derechos se les negase el acceso a la jubilación general o acceso al seguro de salud proveído por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*”. En consecuencia, determinó que se trataba de un asunto de mera legalidad y que los actores podían ejercer las acciones que consideraren pertinentes.

⁵ La Sala de Admisión se encontraba conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza.

⁶ En lo medular, hizo referencia a la disposición transitoria décima sexta de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria – que prescribe que en 90 días el Ministerio de Educación llevará a cabo el levantamiento del catastro de profesores comunitarios conforme lo resuelto en la sentencia N°. 029-16-SEP-CC, caso N°. 1200-13-EP de esta Corte – y señaló que la resolución de la presente causa podría garantizar los derechos de los profesores comunitarios en todo el país.

⁷ La Defensoría del Pueblo señaló que la sentencia impugnada vulnera los derechos a la igualdad y no discriminación, a la atención prioritaria, a la seguridad jurídica y a la seguridad social de los accionantes. Por tanto, solicitó que se acepte la acción que nos ocupa.

10. El 29 de octubre de 2021 y 9 de noviembre de 2022, Cecilia Calderón de Castro, compareció en calidad de *amicus curiae* y solicitó la priorización de la causa.
11. El 24 de enero de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento y dispuso que se corra traslado a la judicatura accionada, a fin de que se pronuncie a través de un informe motivado de descargo. El 30 de enero de 2023, se remitió lo requerido.

II. Competencia

12. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De los accionantes

13. Los accionantes consideran que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales: (i) al debido proceso en las garantías contenidas en los numerales 1, 4 y 7, literales a), b), c) y l) del artículo 76 de la CRE; (ii) a la seguridad social; (iii) a la atención prioritaria de los adultos mayores; (iv) a la igualdad y no discriminación; y, (v) a la seguridad jurídica.

13.1. Sobre el cargo (i), esgrimen que se han violado por acción u omisión las normas del debido proceso en la sentencia impugnada.

13.2. Respecto al cargo (ii), arguyen que:

*[...] los jueces constitucionales no exigieron que el IESS explique cómo es que la institución, luego de determinar los derechos a la seguridad social de estos 12693 Maestros, emitir el título de crédito, contra el Ministerio de Educación, niega las prestaciones derivadas del derecho, a estos mismos maestros, sin darles explicación alguna; se ha probado en el proceso, que esta actitud del **Ministerio de Educación y del IESS vulneró derechos de maestros que murieron enfermos sin atención a la salud peor sin gozar de la jubilación** (Énfasis en el original).*

13.3. Sobre la alegación (iii), indican que al ser adultos mayores con discapacidades y enfermedades complejas, se agrava la presunta vulneración a la seguridad social.

13.4. Con relación al cargo (iv), señalan que este derecho se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE.

13.5. Luego, indican sobre la alegación (v), que los derechos:

[...] deben pasar del reconocimiento formal al derecho efectivo, pues someterlos por más de 51 años al fuero ordinario, es implementar, la condena de tántalo de la mitología griega que estando en el infierno en un lago cuyas aguas descendía cuando intentaba beber. E invocar principio indubio pro actione, en caso de duda se resuelva en nuestro favor que reclamamos la violación de nuestros derechos constitucionales. El voto de mayoría no respeto [sic] los principios constitucionales, conforme lo que dice el Art. 2 de la ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional, esencialmente el principio de la seguridad jurídica.

14. Así también, esgrimen que se inobservaron los siguientes principios constitucionales:

- 14.1. (i)** Principio de aplicación más favorable a los derechos, pues la Ley N°. 122 que no estableció un sueldo, pero sí una bonificación a favor de los accionantes, se opone a la Constitución.
- 14.2. (ii)** Optimización de los principios constitucionales, ya que el Estado debe garantizar los mecanismos para que el derecho a la seguridad social sea ejercido.
- 14.3. (iii)** Obligatoriedad del precedente constitucional, toda vez que la Corte Constitucional se pronunció sobre un caso similar.
- 14.4. (iv)** Obligatoriedad de administrar justicia constitucional, en tal sentido, refieren que la Sala se negó a reconocer la vulneración de derechos y sostuvo que se debía activar la vía contencioso administrativa.
- 14.5. (v)** Interpretación sistemática, para lo cual indican que las normas deben interpretarse a partir del contexto general de la Constitución.
- 14.6. (vi)** Que todas las normas deben entenderse según los fines que persigue la Constitución, lo que implica garantizar el derecho a la seguridad social.

15. Finalmente, transcriben el contenido del artículo 11 numerales 2, 3, 4, 5, 8 y 9 de la CRE y los artículos 22, 23 y 25 de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos. Sobre el artículo 11 numeral 2, específicamente, arguyen:

El fallo de mayoría de la sentencia olvida los principios constitucionales consagrados en el art. 11 no. 2 de la Constitución puesto que dicen que la sentencia de la Corte Constitucional es sólo aplicable para los profesores populares que reclamaron, que no podemos acoger el criterio que ya tuvo la Corte al respecto. Así se nos excluye por no haber sido de esas provincias o por no haber tenido el dinero para sostener una Litis de 10 años en la función judicial.

16. Con base en los argumentos expuestos, solicitan que: **(i)** se acepte la acción; **(ii)** se declare la vulneración de derechos; y, **(iii)** como medidas de reparación integral, solicitan que se deje sin efecto la sentencia impugnada y que se reconozca su derecho a la “reparación, moral, espiritual [y] económica”.

3.2. De la judicatura accionada

3.2.1 De la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

17. El 30 de enero de 2023, se presentó el informe de descargo requerido.⁸ En lo principal, la judicatura accionada señala que: (i) los accionantes pretendían la declaración de un derecho; (ii) que la vía contencioso administrativa es la más adecuada para verificar la situación individual de los profesores comunitarios; y, (iii) que no se vulneró su derecho a la seguridad social, pues la glosa fue impugnada por el Ministerio de Educación y se encontraba pendiente un pronunciamiento en la vía ordinaria. Por tanto, arguye que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada, así como que contiene una “argumentación clara y base legal pertinente”.

IV. Análisis

4.1. Planteamiento del problema jurídico

18. En la sustanciación de una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante.⁹ Conforme se desprende de los párrafos 13.1. a 13.5., 14.1. a 14.6. y 15 *supra*, los accionantes no han proporcionado un argumento claro¹⁰ respecto a las vulneraciones alegadas, pues no presentan una base fáctica o justificación jurídica, *i.e.* no fundamentan cuál es la acción u omisión judicial que ha violentado los derechos y principios constitucionales acusados de manera directa e inmediata.¹¹ Por tanto, esta Corte no cuenta con elementos suficientes para analizar los cargos vertidos en la demanda objeto de esta acción.
19. No obstante, “la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo”, pues “en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo

⁸ El informe se encuentra suscrito por el juez Andrés Eduardo Alvarado Luzuriaga, integrante del Tribunal de la Sala que emitió la sentencia impugnada.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido reiterado por la presente Magistratura en diversas ocasiones.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18. Los tres elementos que permiten identificar un argumento claro son: (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 de forma “directa e inmediata”.

¹¹ Además, esta Corte recuerda que en la sentencia N°. 742-13-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 29, señaló que: “La titularidad de derechos y forma de garantizarlos por parte del Estado, **principios, orden jerárquico de la aplicación de normas e interpretación de normas constitucionales** (...) no se refieren a derechos en particular que puedan ser reclamados ante la Corte Constitucional. Al no haber argumentos de vulneraciones a derechos puntuales, las normas señaladas no pueden ser objeto de análisis” (Énfasis añadido). En similar sentido, en la sentencia N°. 838-14-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 17, esta Magistratura determinó que no le corresponde pronunciarse respecto a cuestiones ajenas a la vulneración de derechos constitucionales.

*razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.*¹²

20. Por tanto, y a pesar de que el cargo contenido en el párrafo 14.3. y 15 *supra* (en lo referente al artículo 11 numeral 2 de la CRE), relacionado a una presunta inobservancia de un precedente emitido por esta Corte Constitucional no es completo, pues los accionantes no identifican la regla del precedente ni exponen por qué la misma sería aplicable al caso¹³ – ni siquiera señalan cuál sería la sentencia presuntamente inobservada –, mediante un esfuerzo razonable, esta Corte formulará un problema jurídico al respecto, al evidenciar de la revisión del expediente que la sentencia constitucional a la que se hace alusión es la N°. 029-16-SEP-CC, caso N°. 1200-13-EP.¹⁴ Dicho cargo se reconducirá a un análisis de seguridad jurídica.¹⁵
21. En virtud de las consideraciones referidas, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

4.2.¿La sentencia N°. 029-16-SEP-CC de 27 de enero de 2016 emitida por esta Magistratura contiene un precedente en sentido estricto que debía ser observado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de no vulnerar la seguridad jurídica?

22. Los accionantes esgrimen que la Sala inobservó un precedente constitucional que presuntamente resolvió un caso similar. Conforme lo detallado *supra*, este precedente estaría contenido en la sentencia N°. 029-16-SEP-CC, caso N°. 1200-13-EP, de 27 de enero de 2016. En ella, esta Magistratura desestimó la acción extraordinaria de protección propuesta por el Ministerio de Educación contra la sentencia de 30 de mayo de 2013 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de lo Contencioso Administrativo**”) en el juicio N°. 294-2010, al no constatar una vulneración a la seguridad jurídica ni al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
23. La sentencia de 30 de mayo de 2013 se dictó en el marco de un juicio contencioso administrativo iniciado por un grupo de educadores comunitarios contra la Dirección

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

¹⁴ La inobservancia de la presente sentencia constitucional se alegó en la acción de protección, para fundamentar una presunta vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 487-16-EP/22 de 13 de abril de 2022, párr. 17: “*En relación con los precedentes jurisprudenciales, su inobservancia puede presentarse, al menos, en dos supuestos: El primero se configura cuando los jueces que componen un cierto tribunal se alejan del precedente sin justificar suficientemente; y el segundo ocurre cuando, dichas autoridades judiciales no se apartan del precedente, sino que debiendo aplicarlo, no lo hacen. El primero deviene en la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por cuanto incumpliría el criterio rector de la suficiencia*[se ha omitido una referencia a pie de página]; *mientras que el segundo, deriva en la vulneración del derecho a la seguridad jurídica* [se ha omitido una referencia a pie de página]. *En este orden de ideas, se identifica que el accionante acusa la supuesta falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales, es decir, se encuentra en el segundo supuesto*” (Énfasis añadido).

Provincial de Educación de Manabí, del Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado, en el que reclamaron el pago de remuneraciones y otros beneficios de ley no cancelados durante el tiempo que presuntamente laboraron bajo relación de dependencia del referido Ministerio. La demanda fue aceptada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 4 de Manabí y Esmeraldas, por lo que tanto el Ministerio de Educación, como la Procuraduría General del Estado, interpusieron recursos de casación, respectivamente. Dichos recursos fueron aceptados y se casó la decisión emitida por el Tribunal Distrital. En consecuencia, se aceptó parcialmente la demanda y se reconoció únicamente el derecho de los profesores comunitarios demandantes (que no habían desistido) a ser afiliados al IESS, por parte del Ministerio de Educación.

24. Para resolver si la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo referida *ut supra*, vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, esta Corte Constitucional, en el marco de la causa 1200-13-EP, se planteó los siguientes problemas jurídicos: “*si los educadores comunitarios pertenecen a la carrera docente o Magisterio nacional y en segundo lugar, corresponde analizar si a los educadores comunitarios les asiste el derecho a la seguridad social*”.
25. Sobre el primer punto, en la sentencia N°. 029-16-SEP-CC, la Corte Constitucional refirió la aplicación de la Ley N°. 122 y las disposiciones transitorias trigésima novena y cuadragésima de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, a fin de concluir que:

[...] los educadores comunitarios no eran parte de la carrera docente, por cuanto, únicamente colaboraban para el Magisterio Nacional de conformidad con la normativa establecida para ello y que fue citada supra. Lo expuesto, corrobora que los argumentos explicados por los jueces de casación en la sentencia que se demanda, se sustentan en normas previas, claras y públicas pues resulta evidente que los educadores comunitarios para acceder a la carrera docente debían cumplir con los requisitos previstos para el ingreso al Magisterio, siendo el principal de ellos el someterse a los concursos de méritos y oposición, procedimiento que ha sido implementado por el Estado para la selección de los servidores públicos de carrera en todo ámbito.

Sobre la base de los criterios expuestos, se concluye que la decisión accionada no vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto en la misma los jueces casacionales han aplicado la norma que regula el caso concreto, en virtud de lo cual han determinado que los educadores comunitarios no pertenecen al Magisterio Nacional, puesto que conforme a lo previsto en la Norma Suprema, la única forma de ingresar a la carrera del servicio público es a través de un concurso de méritos y oposición. Por tanto, los educadores comunitarios que quieran ingresar a la carrera del servicio público, tienen que someterse al referido concurso de méritos y oposición dentro del cual podrán demostrar sus aptitudes, conocimientos, capacidades, competencias y experiencia. Entonces, luego de ejecutado dicho concurso y de que se haya cumplido con las obligaciones, requerimientos constitucionales y legales, podrán

*formar parte de la carrera docente y obtener los beneficios que corresponde a dicha calidad (Énfasis añadido).*¹⁶

26. Con relación al segundo punto, esta Magistratura determinó que el Ministerio de Educación – en el marco del caso 1200-13-EP – esgrimió que la Sala de lo Contencioso Administrativo inobservó el artículo 286 de la Ley de Seguridad Social y, como resultado, vulneró sus derechos constitucionales. Al respecto, en la sentencia N°. 029-16-SEP-CC, este Organismo determinó que:

Del análisis de la norma que precede se colige que si bien la misma determina que los temas y reclamaciones referentes a los servicios o beneficios del Seguro General Obligatorio, así como los relacionados a los derechos y deberes de los afiliados y patronos, sean conocidos y resueltos en la vía administrativa; no obstante, es clara en señalar que en los casos de controversia o litigio entre empleador y trabajador sobre el derecho a la afiliación por la naturaleza de la relación contractual, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá suspender cualquier procedimiento administrativo referente a la afiliación y al cobro de aportes, hasta que la justicia ordinaria determine mediante sentencia ejecutoriada si existe relación laboral.

Justamente, el caso subjudice comporta una situación que se adscribe a la norma contenida en el artículo 286 segundo inciso de la Ley de Seguridad Social, puesto que al surgir una controversia entre el Ministerio de Educación y los educadores comunitarios con respecto al derecho a la afiliación, no competía al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dirimir dicho conflicto sino a la justicia ordinaria como en efecto se lo hizo [...].

Del fragmento de sentencia que precede, se advierte que los jueces casacionales justifican su decisión bajo el razonamiento de que al existir entre los educadores comunitarios y el Ministerio de Educación, relación de dependencia regulada por la Ley 122 y sus reformas, la norma contenida en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social cubre a los educadores comunitarios, quienes al prestar un servicio intelectual al Ministerio de Educación, les asiste el derecho a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio en calidad de afiliados.

Por tanto, la obligación que tiene el Ministerio de Educación de afiliar a los educadores comunitarios al IESS constituye un derecho constitucional irrenunciable y como tal, de cumplimiento obligatorio para el Estado, por cuanto aquello les permitirá a los referidos docentes tener acceso a las prestaciones creadas para gozar de una vida digna, lo cual implica la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del seguro general obligatorio, según las circunstancias propias de cada asegurado. No hacerlo, implicaría un retroceso al grado de desarrollo que ha experimentado en nuestro país el derecho a la seguridad social e iría en contra de los principios que rigen el ejercicio de los derechos, en especial, con respecto al de progresividad y de favorabilidad consagrados en nuestra Constitución, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 029-16-SEP-CC, caso N°. 1200-13-EP, de 27 de enero de 2016, págs. 13 y 14.

Desde aquella perspectiva, para esta Corte resulta acertado el razonamiento realizado por los jueces nacionales dentro de la sentencia demandada, puesto que con fundamento en normas jurídicas aplicables al caso, han garantizado a favor de los educadores comunitarios su derecho constitucional a la seguridad social a través de la afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, siendo esta una obligación insoslayable del Ministerio de Educación, por cuanto el derecho a la seguridad social es irrenunciable y como tal, es deber y responsabilidad primordial del Estado el garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno de dicho derecho (Énfasis añadido).¹⁷

27. Con base en el razonamiento expuesto, esta Magistratura determinó que no se vulneraron los derechos constitucionales acusados, “por cuanto se ha observado el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas jurídicas y los derechos de las partes, así como la aplicación de normas claras, previas y públicas en virtud de lo cual se permite que las personas previamente conozcan las normas y los procedimientos dentro de los cuales los mismos serán desarrollados”.¹⁸ En consecuencia, negó la acción extraordinaria de protección planteada por el Ministerio de Educación en el caso 1200-13-EP.
28. Ahora bien, para verificar si se inobservó una regla de precedente, es preciso identificar dos elementos: (i) que la decisión presuntamente incumplida contenga un **precedente en sentido estricto**; y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso *sub judice* por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁹
29. En toda decisión judicial se puede distinguir la *ratio decidendi* o conjunto de razones esenciales para justificar la decisión. Así, dentro de la *ratio decidendi* es posible identificar su **núcleo** o la **regla** en la que el decisor subsume los hechos del caso para inmediatamente resolver la causa que le ocupa. Cualquier consideración adicional que no sea esencial para justificar lo decidido se considera un *obiter dicta*.²⁰ Es así que, el precedente en sentido estricto se verifica únicamente cuando el decisor no toma la **regla** del “sistema jurídico preestablecido”, pero esta es “producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver a el caso concreto”.²¹ Por tanto, si bien todo precedente en sentido estricto radica en el **núcleo** de una *ratio decidendi*, no todo **núcleo** de una *ratio decidendi* constituye un precedente judicial en sentido estricto.²² Esta diferencia es importante pues, de no identificarse un precedente en los términos del párrafo 28 *supra*, no existiría una vulneración a la seguridad jurídica causada por la presunta inobservancia de una decisión judicial.
30. Conforme se desprende de los párrafos 25 y 26 *supra*, el **núcleo** de la *ratio decidendi*, i.e. la regla cuya aplicación permitió decidir el caso y desestimar la vulneración a la seguridad

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 029-16-SEP-CC, caso N°. 1200-13-EP, de 27 de enero de 2016, págs. 16 y 17.

¹⁸ *Ibíd*, pág. 17.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 3391-17-EP/23 de 25 de enero de 2023, párr. 32.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24. El *obiter dicta* incluye todas las consideraciones generales, fundamentos abstractos e ideas secundarias propias del análisis del juez, Sala o Corte.

²¹ *Ibíd*, párr. 24.

²² *Ibídem*.

jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, preexistía en el ordenamiento jurídico y no fue producto de una interpretación de esta Magistratura. Al contrario, esta Corte concluyó que la Sala de lo Contencioso Administrativo aplicó las normas previas, claras y públicas pertinentes al caso concreto, como por ejemplo, la Ley N°. 122 y la Ley Orgánica de Educación Intercultural, así como los artículos 2 y 286 de la Ley de Seguridad Social, ratificando, en consecuencia, el razonamiento realizado por la Sala de lo Contencioso Administrativo, al considerarlo acertado. Es decir, esta Corte se limitó a reconocer que el razonamiento del juez *a quo* era correcto, quien, por su parte, tomó la regla que permitió resolver el caso concreto del sistema jurídico preexistente en el marco del control de legalidad inherente a la casación.

31. Por ende, no se evidencia la existencia de una regla de precedente en sentido estricto que debía ser observada por la judicatura accionada en la causa *in examine*, al no ser posible afirmar que esta Magistratura, en la sentencia N°. 029-16-SEP-CC, realizó una interpretación o innovación del ordenamiento jurídico a fin de resolver el caso concreto, sino que únicamente ratificó el análisis legal efectuado por la Sala de lo Contencioso Administrativo.²³ Así, se descarta el elemento (i) del párrafo 28 *supra*.
32. Sin perjuicio de ello, esta Magistratura también constata que la sentencia N°. 029-16-SEP-CC difiere en una circunstancia relevante con el caso que nos ocupa. Pues la sentencia presuntamente inobservada resolvió una acción extraordinaria de protección propuesta contra una sentencia dictada en casación, en el marco de un juicio contencioso administrativo (justicia ordinaria), en el que se reclamó el pago de remuneraciones y otros beneficios de ley; mientras que, la presente acción extraordinaria de protección se presentó contra la sentencia que resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto por los accionantes en un proceso de acción de protección (justicia constitucional), en el que se alegó, principalmente, la vulneración del derecho constitucional a la seguridad social por la suspensión de un proceso coactivo. Por tanto, se descarta también el elemento (ii) del párrafo 28 *supra*.²⁴
33. Con base en lo expuesto, esta Corte no evidencia una vulneración a la seguridad jurídica y, en consecuencia, desestima el cargo propuesto por los accionantes.

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:

²³ Al respecto, es preciso señalar que desde la emisión de la sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, esta Corte puede realizar un control de méritos (es decir, pronunciarse sobre el fondo de un proceso judicial) de forma excepcional y de oficio **únicamente** en casos que provengan de garantías jurisdiccionales y de verificar los cuatro supuestos previstos en el párr. 55 de la referida decisión. De igual manera, conforme las sentencias 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19, y 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párrs. 14.4 y 14.5, a esta Corte no le corresponde analizar la correcta aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico al pronunciarse sobre una presunta vulneración a la seguridad jurídica. Al contrario, debe analizar si la inobservancia de este acarrea una afectación a preceptos o derechos constitucionales distintos a la seguridad jurídica, a fin de no convertirse en una instancia adicional.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 3391-17-EP/23 de 25 de enero de 2023, párr. 36.

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. **1212-18-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. 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 seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1212-18-EP/23**VOTO SALVADO****Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez**

Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) emitimos el siguiente voto salvado, por estar en desacuerdo con el voto de mayoría en la presente causa por las razones que exponemos a continuación:

1. En la acción de protección No. 09281-2017-04540 planteada por Glenda Cecibel Cagua Cortés (en adelante “la accionante”), en calidad de procuradora común de 802 educadores comunitarios o populares de las provincias de Guayas y Santa Elena, en contra del Ministerio de Educación y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social¹, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil negó la acción en fallo de 13 de octubre de 2017, siendo confirmado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en sentencia de mayoría de 26 de marzo de 2018.
2. La accionante en la presente acción extraordinaria de protección No. 1212-18-EP², aduce que la Sala Provincial inobservó el precedente constitucional que alega se encuentra contenido en la Sentencia No. 029-16-SEP-CC de 27 de enero de 2016 dictada en el caso No. 1200-13-EP.
3. En el voto de mayoría No. 1212-18-EP/23, se considera que no se configura un precedente en estricto sentido, puesto que la antedicha Sentencia No. 029-16-SEP-CC fue emitida en el caso No. 1200-13-EP, dentro de una causa de justicia ordinaria, en contra del fallo de la Sala Especializada Nacional que casó la sentencia del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo, con el cual se reconoció a un grupo de docentes comunitarios -aun no pertenecer al Magisterio Nacional- los derechos derivados del trabajo, incluido el de la seguridad social ; en tanto que el caso No. 1212-18-EP se presentó en el marco de la justicia constitucional, impugnando el fallo de segunda instancia confirmatorio de la negativa de la acción de protección planteada por otro grupo de educadores comunitarios a quienes no se les había garantizado este derecho.

¹Los actores manifestaron que las entidades accionadas vulneraron su derecho a la seguridad social, pues pese a haber prestado sus servicios por 30, 35, 40 o 45 años al Ministerio de Educación – en calidad de educadores de las escuelas comunitarias creadas a fin de alfabetizar las zonas rurales y urbanas marginales –, nunca recibieron una remuneración o se les afilió al IESS. Esgrimieron que las dependencias provisionales del Ministerio de Educación reconocieron la existencia de una relación laboral bajo dependencia. De igual manera, refirieron una presunta vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, al considerar que la sentencia N°. 029-16-SEP-CC de 27 de enero de 2016 emitida por esta Magistratura, reconoció el derecho a la seguridad social de otro grupo de educadores comunitarios.

² La accionante impugnó la sentencia de segunda instancia, aduciendo que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales: (i) al debido proceso en las garantías contenidas en los numerales 1, 4 y 7, literales a), b), c) y l) del artículo 76 de la CRE; (ii) a la seguridad social; (iii) a la atención prioritaria de los adultos mayores; (iv) a la igualdad y no discriminación; y, (v) a la seguridad jurídica.

4. La decisión mayoritaria determina entonces que un pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto de una sentencia de la justicia ordinaria (juicio contencioso administrativo), no podría aplicarse a un caso de garantías de defensa de derechos constitucionales (acción de protección); criterio del que disentimos, ya que como máximo órgano de control e interpretación en materia constitucional, esta Corte a través de una sentencia dictada en una acción extraordinaria de protección derivada de un proceso ordinario puede establecer parámetros respecto de los derechos, reglas y principios constitucionales involucrados.
5. En este sentido, si bien la Sentencia No. 029-16-SEP-CC cuenta como antecedente una causa de la justicia ordinaria y constata que el fallo de la Sala Especializada Nacional impugnado no incurrió en la vulneración a la seguridad jurídica alegada por el Ministerio de Educación, cuando casó la sentencia del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo, con lo cual un grupo de docentes comunitario -aunque no pertenezcan al Escalafón Docente- fue reconocido con los mismos derechos que el resto de profesores, sí tiene el carácter de precedente jurisprudencial, ya que contiene una interpretación sistemática y teleológica de la voluntad del Constituyente, respecto del derecho a la seguridad social.
6. La Sentencia N°. 029-16-SEP-CC determina por una parte lo siguiente: “(...) **Los educadores comunitarios ¿pertenecen a la carrera docente o Magisterio Nacional?** (...) se establecieron dos regímenes de educación; el primero de ellos estuvo conformado por los docentes que estaban adscritos al Ministerio de Educación mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (...) El segundo régimen estaba conformado por los educadores o docentes comunitarios que si bien colaboraban con el Ministerio de Educación, no eran parte del Magisterio (...) se concluye que la decisión accionada no vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto en la misma **los jueces casacionales han aplicado la norma que regula el caso concreto, en virtud de lo cual han determinado que los educadores comunitarios no pertenecen al Magisterio Nacional**, puesto que conforme a lo previsto en la Norma Suprema, la única forma de ingresar a la carrera del servicio público es a través de un concurso de méritos y oposición (...)” (énfasis agregado).
7. En la antedicha sentencia, por otra parte establece que: “(...) **A los educadores comunitarios ¿les asiste el derecho constitucional a la seguridad social?** (...) **de conformidad con el principio de interdependencia de los derechos constitucionales, sabemos que el derecho a la seguridad social está íntimamente conectado con el derecho al trabajo** (...) el artículo 55 de la Constitución Política de 1998 así como el **artículo 34 de la Constitución vigente contemplan al derecho a la seguridad social como un derecho irrenunciable** de todos sus habitantes, razón por la que es deber y responsabilidad primordial del Estado garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno de dicho derecho. En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso ‘Cinco Pensionistas vs. Perú’, precisó que ‘**toda persona tiene el derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de**

la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa' (...) se advierte que los jueces casacionales justifican su decisión bajo el razonamiento de que al existir entre los educadores comunitarios y el Ministerio de Educación, relación de dependencia regulada por la Ley 122 y sus reformas, la norma contenida en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social cubre a los educadores comunitarios, quienes al prestar un servicio intelectual al Ministerio de Educación, les asiste el derecho a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio en calidad de afiliados. Por tanto, la obligación que tiene el Ministerio de Educación de afiliar a los educadores comunitarios al IESS constituye un derecho constitucional irrenunciable y como tal, de cumplimiento obligatorio para el Estado, por cuanto aquello les permitirá a los referidos docentes tener acceso a las prestaciones creadas para gozar de una vida digna, lo cual implica la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del seguro general obligatorio, según las circunstancias propias de cada asegurado. No hacerlo, implicaría un retroceso al grado de desarrollo que ha experimentado en nuestro país el derecho a la seguridad social e iría en contra de los principios que rigen el ejercicio de los derechos, en especial, con respecto al de progresividad (...) no se advierte vulneración de los derechos constitucionales contenidos en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución (...)” (énfasis añadido).

8. La indicada regla de precedente en sentido estricto, en cuanto contiene un criterio constitucional hermenéutico sobre el derecho a la seguridad social, resulta aplicable a casos análogos, por lo que debía ser observada por la judicatura accionada, dado su carácter heterovinculante-vertical al emanar de la Corte Constitucional del cual no puede alejarse (a diferencia del precedente autovinculante-horizontal, del cual puede motivadamente separarse).³

³ En la Sentencia No. 11-19-CP/19 de 04 de diciembre de 2019 consta: “19... *Las sentencias de la Corte Constitucional* (como cualquier sentencia) son decisiones motivadas; las razones centrales de la motivación que conducen directamente a la decisión (la ratio decidendi) son **elaboraciones interpretativas de la Corte que constituyen precedentes** vinculantes para casos futuros análogos (...) Sin embargo, son un tipo de norma jurídica de distinta naturaleza que las normas provenientes de actos prescriptivos”.

La Sentencia No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020 expresa: “17. **Los precedentes pueden ser, o bien, verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia, o bien, horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia.** El argumento del accionante, entonces, invoca la aplicación de un supuesto precedente horizontal. 18. Por lo que respecta a las decisiones judiciales adoptadas por los tribunales de las salas de las cortes provinciales (y otros órganos jurisdiccionales de instancia), la Corte observa que el ordenamiento jurídico ecuatoriano no instituye el precedente horizontal hetero-vinculante. **Aquella hetero-vinculabilidad** significa que el fundamento (centralmente, la ratio decidendi) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal **obliga a otros jueces** del mismo tribunal que, en el futuro, **tuvieren que resolver un caso análogo** (...) 19. En opinión de la Corte, en cambio, el precedente horizontal auto-vinculante es una necesidad racional y jurídica. **Dicha auto-vinculabilidad** quiere decir que el fundamento (centralmente, la ratio decidendi) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal **obliga a esos mismos jueces** cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo; de manera que dichos jueces pueden apartarse de su propio precedente solo si lo justifican suficientemente”.

En la Sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020 se expone: “22. Existen varios tipos de fuente del Derecho de origen judicial. Una de ellas es el precedente judicial en sentido estricto, al que atañe el

9. En tal virtud, disintimos con el voto de mayoría que considera que la Sentencia No. 029-16-SEP-CC se limitó a ratificar la aplicación de una norma sin contener una innovación interpretativa para ser aplicada al presente caso, cuando de los contornos expuestos sí era aplicable.
10. Las suscritas juezas constitucionales consideramos que al no haberse implementado el antedicho precedente sobre la seguridad social en el fallo impugnado, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica; y, por lo tanto, la acción extraordinaria de protección presentada por el grupo de educadores comunitarios debía aceptarse.


 Firmado digitalmente por
 CARMEN FAVIOLA
 CORRAL PONCE CORRAL PONCE
 Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL


 Firmado digitalmente
 por HILDA TERESA
 NUQUES MARTINEZ
 Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

presente caso. 23. Dicho precedente judicial en sentido estricto está conectado íntimamente con la motivación de las decisiones judiciales. Según la Constitución (artículo 76 núm. 7 letra l), toda decisión judicial debe tener una motivación; dentro de esta, sin embargo, cabe distinguir la *ratio decidendi*, o sea, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido (las demás consideraciones contenidas en la motivación suelen denominarse *obiter dicta*). Y, **dentro de la *ratio decidendi*, cabe todavía identificar su núcleo, es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (...)** 24... **es preciso que la regla cuya aplicación decide directamente (subsuntivamente) el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor**".

La Sentencia No. 1797-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020 indica: "66...esta Corte estima que la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la presunta inobservancia de un precedente constitucional no necesariamente acarrea de forma automática la vulneración del derecho a la igualdad y que el análisis de presunta vulneración de estos derechos debe ser individualizado (...) 69... El precedente horizontal es aquel que proviene 'de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia' y es auto vinculante el que ha sido dictado por los 'mismos jueces que componen un cierto tribunal' (...) 70. **Sobre el precedente horizontal auto vinculante, es preciso enfatizar que su inobservancia no constituye de manera automática una vulneración al derecho a la igualdad. Si bien los jueces se encuentran vinculados a sus propios precedentes en virtud del principio *stare decisis*, cada caso es un universo distinto en el cual los jueces deben conocer y analizar los argumentos y pruebas de cada una de las partes**".

En la Sentencia No. 2047-16-EP/21 de 21 de abril de 2021 se señala: "37... **Al respecto, esta corte ha señalado que los jueces están facultados a resolver de forma distinta sus sentencias**, sobre la base de las pruebas presentadas y los alegatos de las partes procesales en cada caso concreto. Si los jueces aprecian la prueba y analizan los argumentos de las partes en un caso, no implica que estén atados a tomar las mismas decisiones en otros en que los accionantes consideren similares (...) 44... **para que un dictamen, resolución o sentencia no hetero-vinculante, sea objeto de pronunciamiento por la judicatura que conoce una causa, éste debe ser alegado expresamente por el recurrente en el momento oportuno**".

La Sentencia de la Corte Constitucional No. 3467-17-EP/22 de 13 de julio de 2022 considera: "44. De la información detallada, se evidencia que las sentencias de los procesos 3 y 4 **no constituyen precedentes auto vinculantes** puesto que, ninguno de sus integrantes formó parte del Tribunal que dictó la decisión impugnada, por lo que la Sala no se encontraba obligada a resolver con base en las sentencias referidas, tal como se reiteró en el párrafo 41 de la presente sentencia (...) 46. Así, se evidencia que las causales en las que la entidad accionante fundó sus cargos casacionales, así como las normas infringidas, son distintas a las alegadas en la causa N°. 17731-2014- 1410, por lo que la sentencia referida no resultaba auto-vinculante para la Sala, en primer lugar, porque a pesar de que el juez ponente fue el mismo en ambas causas, sus dos integrantes eran distintos y porque existen diferentes puntos de derecho en virtud de que, **las normas infringidas en los recursos eran distintas**" (énfasis agregado).

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1212-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 18:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

121218EP-54402

**Caso Nro. 1212-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que anteceden fueron suscritos el día domingo diecinueve de marzo de dos mil veintitrés por el señor presidente Alí Lozada Prado, el día lunes veinte de marzo de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce; y, el día martes veintiuno de marzo de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, 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. 1226-18-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO No. 1226-18-EP

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

SENTENCIA No. 1226-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección planteada por una persona en contra de la sentencia expedida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en el marco de una acción de protección. La Corte encuentra vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 17 de agosto de 2017, Semira Elizabeth Portilla Cumbal (“Semira Portilla”) presentó una demanda de acción de protección en contra del Servicio de Contratación de Obras (“SECOB”)¹ y de la dirección de talento humano del SECOB por la destitución a su cargo de secretaria ejecutiva 2.²
2. El 14 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial Penal con sede en la Parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha declaró sin lugar la demanda. Como respuesta, Semira Portilla interpuso un recurso de apelación.
3. El 22 de marzo de 2018, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“Corte Provincial”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia venida en grado.

¹ En virtud de los Decretos Ejecutivos No. 1063 de 19 de mayo de 2020, 1072 de 12 de junio de 2020 y 1129 de 17 de agosto de 2020, se suprimió el SECOB, y sus competencias fueron transferidas al Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

² Semira Portilla indicó en su demanda que el 8 de febrero de 2017, la directora de gestión documental, “*mi jefa inmediata durante los 15 días que trabajé en dicha unidad administrativa hizo conocer a la Dirección [...] de Recursos Humanos [sobre una presunta falta grave cometida] por mi persona*”. Que el 15 de febrero de 2017, se inició el sumario administrativo, y concluyó en la destitución de Semira Portilla mediante una resolución emitida el 14 de abril de 2017. Indicó que el sumario administrativo vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la presunción de inocencia, al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas, a la motivación y a la inviolabilidad de correspondencia por utilizar “[sin] contar con autorización expresa de los intervinientes ni contar con autorización judicial” los “*dos mensaje[s] de texto supuestamente recibido[s] por un compañero de trabajo [...] supuestamente remitidos desde mi celular*” (sic) y de “*varias publicaciones que realicé en [...] Facebook, en el que hacía [...] alusión a mi opinión respecto de [...] las elecciones que se desarrollaron [en el 2017]*”. La causa fue signada con el proceso No. 17297-2017-00414.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 20 de abril de 2018, Semira Portilla (“accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de marzo de 2018.
5. El 2 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, admitió a trámite la demanda.³
6. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes,⁴ quien avocó conocimiento del caso el 10 de enero de 2023, y requirió un informe de descargo a los jueces demandados.
7. El 24 de enero del 2023, la Corte Provincial presentó su informe de descargo.

II. Competencia

8. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador (“Constitución”) y los artículos 58, 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

III. Fundamentos de la acción

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. La accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación,⁵ al cumplimiento de normas y derechos de las partes,⁶ a la observancia del trámite propio,⁷ y a la seguridad jurídica.⁸
10. Por una parte, afirma que la decisión de la Corte Provincial vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación ya que *“no citaron ni se refirieron [...] a cada una de las normas que contienen los derechos constitucionales invocados en mi recurso de apelación [...]. No aparece [...] la mención de los artículos [66(6); 76 (3); ni 76 (7) (l)]”*.
11. Asimismo, indica que la decisión carece de lógica ya que *“las premisas normativas estuvieron siempre incompletas dado que [no] se mencionaron todas las normas*

³ La Sala de Admisión estuvo conformada por las entonces juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Roxana Silva Chicaiza.

⁴ El 10 de febrero de 2022, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

⁵ CRE, art. 76 (7) (l).

⁶ CRE, art. 76 (1).

⁷ CRE, art. 76 (3).

⁸ CRE, art. 82.

constitucionales que se alegaron en mi recurso de apelación; la consecuencia de ello, es la inexistencia de un examen argumentado”.

12. Por otra parte, considera que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica ya que la Corte Provincial no analizó *“los derechos cuya vulneración fue alegada y recurrieron a la trillada alegación de negar la acción por tratarse de asuntos de ‘mera legalidad’”*.
13. De igual forma, alega que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica porque la Corte Provincial inobservó el precedente jurisprudencial No. 001-16-PJO-CC de esta Corte.
14. De igual forma, atribuyen una vulneración al derecho a la seguridad jurídica *“al no realizar el análisis al que estaban obligados”*, por lo que, a su criterio, se desnaturalizó la acción de protección.
15. Finalmente, agregó que la Corte Provincial pasó por alto los lineamientos jurisprudenciales expedidos por este Organismo *“respecto a las obligaciones que corresponden a los jueces constitucionales [...] que tienen carácter obligatorio”*.
16. La accionante no se pronunció respecto del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, ni sobre el derecho al debido proceso en la garantía a la observancia del trámite propio.

3.2. De la entidad accionante

17. La Corte Provincial realizó un recuento de los hechos que dieron origen al proceso y solicitó que se inadmita la demanda *“por no haber cumplido los requisitos de admisibilidad previstos en los numerales 1, 2 y 3 del Art. 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”*

IV. Análisis constitucional

18. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica) que permitan a este Organismo analizar la violación de derechos. La verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.⁹
19. Del párrafo 13 *supra* la accionante afirma que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica toda vez que la Corte Provincial inobservó un precedente de esta Magistratura al negar la acción de protección. Al respecto, este Organismo ha señalado que:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

Cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.¹⁰

20. Este Organismo observa que la accionante, a pesar de enunciar el precedente de la Corte, no expuso de manera clara y precisa las razones por las que se debió aplicar al caso en cuestión, tampoco identificó la regla de precedente, ni refirió los elementos del caso que puedan establecer una analogía con el precedente enunciado, o cómo la alegada inobservancia de estos precedentes vulneró sus derechos constitucionales. Por lo anterior esta Corte no se pronunciará sobre la presunta vulneración a este derecho.
21. Conforme se desprende de los párrafos 14 y 15 *supra*, la accionante únicamente señala que existe una vulneración a la seguridad jurídica (tesis) al no realizar un análisis conforme los lineamientos de esta Corte (base fáctica). Sin embargo, no determina cómo la actuación de autoridad judicial, *prima facie*, vulneró el alegado derecho de manera directa e inmediata. De ello que, pese a haber realizado un esfuerzo razonable, a este Organismo no le es posible plantear un problema jurídico para examinar si la decisión impugnada violentó tal derecho fundamental.
22. Respecto del párrafo 16 *supra*, la accionante no se pronunció sobre la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, ni de la garantía a la observancia del trámite propio. Por lo anterior, también se descarta su análisis en la presente decisión.
23. Por otra parte, de los cargos establecidos en los párrafos 10, 11 y 12 *supra*, se observa que la accionante atribuye una vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de motivación bajo una misma premisa: que la decisión de la Corte Provincial no analizó todos los derechos constitucionales invocados en el recurso de apelación.
24. Consecuentemente, dado a que los argumentos expuestos en el párrafo anterior se refieren a la falta de pronunciamiento de los derechos que alegó como vulnerados en el recurso de apelación, la Corte los atenderá a la luz del siguiente problema jurídico:

La sentencia emitida el 22 de marzo de 2018 por la Corte Provincial ¿Vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación toda vez que no analizó la violación de todos los derechos constitucionales expuestos en el recurso de apelación?

25. La Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en el artículo 76 (7) (l), en los siguientes términos:

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

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.

26. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que la motivación se satisface en tanto la decisión contenga una argumentación jurídica que cuente con una estructura “*mínimamente completa*”¹¹, es decir, *integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente*,¹² y (ii) *una fundamentación fáctica suficiente*¹³”.
27. En el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales, la autoridad judicial está en la obligación de “*realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto*”.¹⁴
28. En atención a estos criterios, para identificar si se produjo una vulneración de la garantía de motivación, corresponde a este Organismo determinar si la Corte Provincial se pronunció o no sobre la vulneración de derechos en la resolución del sumario administrativo de conformidad con las alegaciones de la fundamentación del recurso de apelación. De modo que la Corte procederá a verificar que la decisión se encuentre suficientemente motivada, mas no la corrección o incorrección de la sentencia.¹⁵
29. En el recurso de apelación, la accionante advierte una vulneración de derechos a i) la validez constitucional de la prueba; ii) “*derecho de tipificación de la infracción administrativa*”; iii) al debido proceso en la garantía de motivación; iv) a la libertad de expresión; v) a la inviolabilidad de correspondencia; y vi) a la seguridad jurídica.
30. Para fundamentar la alegación de los derechos antes mencionados, centra sus cargos en el recurso de apelación en lo siguiente:

- i. Sobre la validez de la prueba. – “*el análisis de la juzgadora debía centrarse en verificar si previo a la valoración de las pruebas se cumplió o no con las*

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021; párr. 61.

¹² Esto significa que la motivación no puede limitarse a citar normas, es decir, esta debe “[c]ontener 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”. Ver Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹³ La fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Ver Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP de 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

¹⁴ Esta Corte señaló que existen particularidades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica. En materia de una acción de protección, los jueces “*deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de [los] derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto*”. Ver Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 103.

¹⁵ *Ibidem*, párr. 29.

- solemnidades que exige la Ley de Comercio Electrónico para la obtención y actuación de una prueba contenida en un mensaje de datos”.*
- ii. Sobre el “*derecho de tipificación de la infracción administrativa*”. – la accionante indica que “*se debió analizar los tipos contenidos en las normas de la LOSEP y llegar a establecer si en ellos se tipificaba de manera expresa, precisa y taxativa que el uso que cada servidor del SECOB hiciera de su página de Facebook, constituía una conducta regulada cuyo cometimiento llevaba consigo una sanción*”.
 - iii. Sobre la garantía de motivación. – La accionante indica que en la decisión de la Unidad Judicial se debió emitir “*de conformidad con los parámetros jurisprudenciales por la Corte Constitucional*”.
 - iv. Sobre el derecho a la libertad de expresión. – La accionante señaló que la sentencia emitida por la Unidad Judicial “*debió considerar que las publicaciones realizadas en mi cuenta personal de Facebook fueron realizadas en derecho legítimo a expresar mi opinión respecto a la manera de ejercer mi derecho al voto*”.
 - v. Sobre el derecho a la inviolabilidad de correspondencia. – La accionante desarrolla el derecho bajo el artículo 66 (21) de la Constitución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y concluye que “*resulta totalmente desajustado a la realidad contemporánea señalar que únicamente es correspondencia correos, cartas u otros documentos postales, que en el presente caso, los datos que se encuentran en las redes sociales no se ajustan a la definición de documentos postales*”.
 - vi. Sobre el derecho a la seguridad jurídica. – La accionante indicó que tanto el sumario administrativo como la sentencia emitida por la Unidad Judicial “*actuaron de manera arbitraria, adoptaron su decisión en contra de normas constitucionales y jurisprudenciales expresas*”.
31. Revisada la decisión de la Corte Provincial, se advierte que esta consta de seis considerandos: **i)** la competencia; **ii)** la validez procesal; **iii)** los antecedentes de la acción de protección; **iv)** las alegaciones de las partes procesales; **v)** el análisis de la Corte Provincial; y **vi)** la resolución.
32. En el considerando **iii)**, se observa que la Corte Provincial realiza un recuento de los hechos de la acción de protección y las razones por las cuales la accionante interpuso el recurso de apelación.
33. En el considerando **v)**, se desprende que la Corte Provincial analizó lo siguiente:

- i. La naturaleza de la acción de protección como mecanismo directo y eficaz para proteger a los ciudadanos de hechos que podrían violentar sus derechos constitucionales;
 - ii. La resolución emitida el 14 de abril de 2017, en la que se resolvió la destitución de la accionante del SECOB; así como las razones fácticas y jurídicas por las cuales no se vulneraron sus derechos constitucionales en la expedición de dicha resolución.
34. Sobre el punto ii del párrafo precedente, la Corte Provincial examinó el sumario administrativo a la luz de la Constitución de la República, de la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”), del reglamento a la LOSEP, así como también se refirió a la Ley de Comercio Electrónico en relación con la protección de los mensajes de datos y determinó que, *“no existe retención, apertura y examen inconstitucional respecto a la correspondencia virtual, ni a los mensajes de datos emitidos y receptados por [...] WhatsApp”*.
35. Asimismo, indicó que *“los datos que se encuentran en las redes sociales son libres, si el perfil es público, salvo que se establezca una restricción, en concordancia con el Art. 66.19 de la CRE, por lo que no se determina que exista una violación al derecho constitucional establecido en el Art. 66.21 de la Constitución”*. Respecto de la sanción administrativa determinó que el SECOB siguió el procedimiento en función a lo que establecen los artículos 43, 44, y 48 de la LOSEP, en concordancia con el artículo 98 del reglamento a la LOSEP.
36. Finalmente, la Corte Provincial concluyó que *“en el presente caso, no existen derechos constitucionales vulnerados, la pretensión de la accionante es que se deje sin efecto el acto administrativo con el cual cesó en sus funciones como Secretaria Ejecutiva del SECOB, asunto que [...] es de competencia [...] de los jueces ordinarios”*; y rechazó el recurso de apelación.
37. De lo expuesto, esta Magistratura observa que- en primer momento- la Corte Provincial sí se pronunció sobre algunos de los argumentos del recurso de apelación de la accionante. Específicamente, sobre la tipicidad de la sanción y la obtención de la prueba en el sumario administrativo. Se observa que la Corte Provincial, de manera general, dio respuesta a la supuesta vulneración de derechos dentro del sumario, respaldada en normas y principios jurídicos al indicar que la sanción, producto de la conducta, se encontraba tipificada en la LOSEP,¹⁶ así como también, por qué los mensajes de WhatsApp se obtuvieron en debida forma.¹⁷
38. Sin perjuicio de lo anterior, este Organismo nota que la autoridad judicial demandada no se pronunció sobre el cargo relacionado a si las publicaciones en Facebook se realizaron en ejercicio del derecho legítimo a expresar la opinión respecto al proceso

¹⁶ Ver párrafo 33.ii *supra*.

¹⁷ Ver párrafo 34 *supra*.

electoral. Del párrafo 35 de esta sentencia se observa que la Corte Provincial únicamente indicó que *“los datos que se encuentran en las redes sociales son libres, si el perfil es público, salvo que se establezca una restricción”*. En este sentido, se advierte que la Corte Provincial no analizó si la sanción administrativa, producto de las opiniones expresadas por la accionante en Facebook, vulneraron o no su derecho a la libertad de expresión.

39. En consecuencia, este Organismo verifica que existió vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación ya que la Corte Provincial no analizó la posible vulneración del derecho a la libertad de expresión de la accionante por recibir una sanción al expresar opiniones en su cuenta personal de Facebook respecto del proceso electoral.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- i. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección No. 1226-18-EP.
- ii. **Declarar** que, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante dentro del proceso No. 17297-2017-00414.
- iii. Como medidas de reparación:
 - a) Dejar sin efecto la sentencia de 22 de marzo de 2018, expedida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en el proceso No. 17297-2017-00414.
 - b) Ordenar que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha emita sentencia y resuelva el recurso de apelación de la accionante, tomando en cuenta los estándares fijados en la presente decisión.
- iv. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a las judicaturas de origen.
- v. Notifíquese 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1226-18-EP/23**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 1 de marzo de 2023, aprobó la causa N°. 1226-18-EP/23 que analizó una acción extraordinaria de protección presentada por la señora Semira Elizabeth Portilla Cumbal en contra de la sentencia de apelación emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el marco de la acción de protección signada con el N°. 17297-2017-00414.
2. Respetando la decisión de mayoría, desarrollo el presente voto salvado por disentir con el análisis efectuado en la misma, pues, a mi criterio, (i) se desconoció la jurisprudencia de la propia Corte Constitucional sobre el análisis de los cargos propuestos y así se elevó la carga que se exige a los jueces que conocen garantías jurisdiccionales y (ii) porque deformó la traba de la *litis* de la garantía jurisdiccional -acción de protección-.

I. Sobre el análisis de la garantía de la motivación

3. En primer lugar, la sentencia de mayoría reconoce que el fallo impugnado dio respuesta a los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación. Pese a ello, señaló que la judicatura “*no se pronunció sobre el cargo relacionado a si las publicaciones en Facebook se realizaron en ejercicio del derecho legítimo a expresar la opinión respecto al proceso electoral*”, en consecuencia, concluyó que “*la Corte Provincial no analizó si la sanción administrativa, producto de las opiniones expresadas por la accionante en Facebook, vulneraron o no su derecho a la libertad de expresión*”.¹
4. Respecto a lo anterior, resulta necesario anotar que la sentencia de mayoría analizó si el fallo impugnado contenía una motivación suficiente y no examinó si es que existía incongruencia frente a las partes en la decisión. La distinción antedicha resulta relevante porque uno u otro análisis sobre posibles vulneraciones a la garantía de la motivación dependen de los cargos invocados por los accionantes en sus demandas de acción extraordinaria de protección.
5. Una ***alegación en general respecto a la transgresión a la motivación*** amerita un examen respecto a si la resolución impugnada posee una motivación *suficiente*. En dicho análisis, la Corte constata si es que los operadores judiciales esgrimieron las razones o justificaciones objetivas que los llevaron a tomar una determinada decisión². Por lo

¹ Párr. 38 de la sentencia de mayoría.

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 57. La Corte determinó que una argumentación es suficiente: “(...) cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...) 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

tanto, en este tipo de cargos se verifica si se enunciaron los hechos -fundamento fáctico-, las normas aplicables -fundamento jurídico- y la pertenencia en su aplicación.

6. Lo anterior es diferente a las **alegaciones sobre la vulneración de la motivación por incongruencia frente a las partes**, pues en este caso se alude a la falta de respuesta a un **cargo relevante** esgrimido por las partes procesales. Es así como en este tipo de argumentos **resulta indispensable determinar que el cargo que presuntamente no se respondió fue relevante** para el debate judicial, por ello, la Corte ha determinado que *“la calidad de relevante de determinado cargo se fundamenta en que su análisis afecta significativamente a la decisión a la que arriba el operador judicial”*.³
7. Ahora bien, en la causa *in examine*, la Corte identificó que el cargo contenido en la demanda debía ser analizado en función de la *suficiencia* de la motivación porque esta fue la alegación esgrimida por la accionante. Pese a ello, la sentencia de mayoría declaró la vulneración de derechos sin que la accionante argumentara la falta de respuesta concreta a un cargo y más aún sin que la Corte identificara si el cargo que presuntamente no fue respondido era relevante. En consecuencia, la sentencia de mayoría inobservó su propia jurisprudencia para la resolución de este tipo de problemas jurídicos.
8. Más aún, este Organismo elevó la carga de los jueces de garantías, pues, al haber declarado la vulneración de derechos a pesar de que el fallo tenía una motivación suficiente -cuestión que reconoció la sentencia de mayoría-, lo que hizo fue determinar que cada uno de los derechos que se invoque en una acción de protección debe ser analizado. Lo anterior ocurre incluso a pesar de que en muchas demandas se enlistan una gran cantidad de derechos sin que necesariamente posean una fundamentación que permita su análisis. Por lo mismo, elevar el estándar de motivación en este tipo de casos resulta contrario a la seguridad jurídica.

II. Sobre la deformación de la litis

9. Sin detrimento de lo expuesto, la sentencia de mayoría deformó la traba de la *litis* planteada en la apelación de la acción de protección. En el fallo se expresó lo siguiente:

38. Sin perjuicio de lo anterior, este Organismo nota que la autoridad judicial demandada no se pronunció sobre el cargo relacionado a si las publicaciones en Facebook se realizaron en ejercicio del derecho legítimo a expresar la opinión respecto al proceso electoral. Del párrafo 35 de esta sentencia se observa que la Corte Provincial únicamente indicó que “los datos que se encuentran en las redes sociales son libres, si el perfil es público, salvo que se establezca una restricción”. En este sentido, se advierte que la Corte Provincial no analizó si la sanción administrativa, producto de las opiniones expresadas por la accionante en Facebook, vulneraron o no su derecho a la libertad de expresión.

caso. Como lo ha señalado esta Corte, “la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]”, sino que, por el contrario, “los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [...] si no se analizan las pruebas (...)”.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2366-18-EP de 9 de febrero de 2023, párr. 38.

10. Ahora bien, a criterio de la sentencia de mayoría, la controversia giró respecto a si la accionante ejerció su libertad de expresión en sus publicaciones en Facebook y si podía ser sancionada por ello. No obstante, este no fue el sentido del cargo planteado en la demanda de apelación y contestado por la Sala de la Corte Provincial. Lo que la accionante esgrimió fue que no podían considerarse como pruebas para el sumario que resolvió su desvinculación las publicaciones que realizó en redes sociales, pues aquello fue en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. Es decir, no se cuestionó si la accionante fue sancionada o no por ejercer su derecho a la libertad de expresión, sino si dicho ejercicio que fue compartido en redes sociales podía ser considerado una prueba en el sumario administrativo para determinar que la accionante generaba un ambiente laboral tóxico⁴. Ante esto, la Sala accionada respondió que *“los datos que se encuentran en las redes sociales son libres, si el perfil es público, salvo que se establezca una restricción”*.⁵
11. Es así como la traba de la *litis* no se refirió a si ella ejerció o no su derecho a la libertad de expresión, sino respecto a si sus publicaciones podían ser consideradas como pruebas en el sumario. Además, la sanción administrativa no solo se efectuó por dichas publicaciones en redes sociales; por el contrario, la razón principal fue que la accionante amenazó e injurió a sus compañeros de trabajo. La parte accionada de la causa de origen explicó que *“[l]a señora, remitió a sus compañeros injurias y amenazas mediante mensajes, y esto fue entregado voluntariamente por la persona agredida a sus superiores”*⁶. Justamente fueron los compañeros de trabajo quienes alertaron a sus superiores sobre el ambiente laboral tenso y lleno de malestar que generaba la accionante frente a lo cual se tomaron las medidas pertinentes en apego al reglamento interno de la entidad.
12. En función de lo anterior, la sentencia de mayoría trastocó el debate procesal y los cargos de la demanda de apelación al declarar la vulneración.

III. Decisión

13. Por las razones esgrimidas, disiento del análisis del fallo de mayoría porque considero que inobservó los precedentes de la Corte para el análisis de los cargos invocados y porque desatendió la traba de la *litis* de la causa de origen.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.03.22
09:37:30 -0500'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁴ La accionante fue sancionada en el sumario administrativo porque habría amenazado a sus compañeros de trabajo por redes sociales como Whatsapp en donde habría indicado que ella tenía un nombramiento definitivo y no podía ser removida de su cargo. Además, cuestionaba el trabajo de sus superiores, quienes, a su criterio, no cumplían con las cualidades necesarias para sus cargos y, por el contrario, se encontraban en dicha función por su filiación política.

⁵ Sentencia de la Sala de la Corte Provincial, p. 7.

⁶ *Ibíd.*, p. 2.

Razón. - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1226-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 14 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 12:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

122618EP-544f3

**Caso Nro. 1226-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día martes veintiuno de marzo de dos mil veintitrés por el señor presidente Alí Lozada Prado y, el miércoles veintidós de marzo de dos mil veintitrés por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, 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. 2338-17-EP/23 y acumulado
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

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

CASO No. 2338-17-EP y acumulado

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

SENTENCIA No. 2338-17-EP/23 y acumulado

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza las acciones extraordinarias de protección presentadas por el Ministerio de Educación y la Dirección Distrital 17D06 Eloy Alfaro en contra de la sentencia emitida el 22 de mayo de 2017, el auto de inadmisión del recurso de casación de 21 de julio de 2017 y el auto que negó el pedido de aclaración y ampliación de 9 de agosto de 2017 en el juicio N°. 17811-2016-01561. Se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en las garantías a la motivación y a recurrir.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario¹

1. El 28 de septiembre de 2016, la señora Ligia Margoth Lescano Valencia presentó una acción subjetiva en contra de la Dirección Distrital 17D06 Eloy Alfaro y del Ministerio de Educación. En la demanda impugnó la resolución sancionatoria emitida por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos 17D06 Eloy Alfaro parroquias urbanas y rurales, mediante la cual la destituyeron de la Unidad Educativa Juan Pío Montufar. La causa fue signada con el N°. 17811-2016-01561 y sorteada al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal**”).
2. En sentencia de 22 de mayo de 2017, el Tribunal aceptó la demanda propuesta y declaró la nulidad de la resolución impugnada.²
3. El 24 de mayo de 2017, la señora Ligia Margoth Lescano Valencia interpuso recurso de ampliación.
4. El 6 de junio de 2017, el Ministerio de Educación y la Dirección Distrital 17D06 Eloy Alfaro interpusieron, respectivamente, recursos de casación en contra de la sentencia de 22 de mayo de 2017.
5. El 7 de junio de 2017, el Tribunal corrió traslado con el pedido de ampliación.

¹ Ambas acciones extraordinarias de protección se originan del mismo proceso judicial. Por este motivo, la Corte procederá a relatar estos antecedentes procesales del juicio de origen de forma general.

² Adicionalmente, se ordenó la restitución de las remuneraciones no percibidas y el pago de las aportaciones a la seguridad social más beneficios de ley.

6. En auto de 19 de junio de 2017, el Tribunal resolvió rechazar el recurso de ampliación interpuesto. En cuanto a la interposición de los recursos de casación señaló que los mismos fueron presentados de forma prematura y en virtud de ello serían tratados posterior a la ejecutoria del auto que resolvió el recurso de ampliación.
7. El 27 de junio de 2017, el Tribunal indicó que los recursos de casación se han presentado en el término legal previsto y en consecuencia dispuso que el expediente se remita a la Corte Nacional de Justicia.
8. El 21 de julio de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo Corte Nacional de Justicia (**“conjuer”**) inadmitió los recursos de casación interpuestos, por cuanto estos habrían sido presentados de forma prematura a la ejecutoria de la sentencia de 22 de mayo de 2017, a pesar de que el Tribunal distrital los elevó al superior.
9. Respecto de esta decisión, el Ministerio de Educación solicitó la aclaración y ampliación. El 9 de agosto de 2017, el conjuer negó el pedido por considerar que el auto impugnado era claro y abordaba los problemas jurídicos planteados por el Ministerio de Educación y la Dirección Distrital 17D06 Eloy Alfaro.

1.2 Trámite ante la Corte Constitucional ³

Causa 2338-17-EP

10. El 5 de septiembre de 2017, el Ministerio de Educación (**“entidad accionante 1”**) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 22 de mayo de 2017 (**“sentencia impugnada”**) y el auto de inadmisión del recurso de casación de 21 de julio de 2017 (**“auto impugnado”**). Esta acción fue admitida el 27 de febrero de 2018 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 14 de marzo de 2018.⁴
11. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
12. El 23 de septiembre de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo. El 5 de octubre de 2021, el Tribunal remitió dicho informe.

Causa 2247-17-EP

³ La señora Ligia Margoth Lescano Valencia, en ambas causas, presentó escritos en los años 2020, 2021 y 2022. En estos insistía que las causas tenían identidad de objeto y solicitaba que se resuelva la causa en consideración del tiempo transcurrido.

⁴ La Sala de Admisión se encontraba conformada por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruíz Guzmán.

13. El 21 de agosto de 2017, la Dirección Distrital 17D06 Eloy Alfaro (“**entidad accionante 2**”) presentó la acción extraordinaria de protección en contra la sentencia emitida el 22 de mayo de 2017 (“**sentencia impugnada**”), el auto de inadmisión del recurso de casación de 21 de julio de 2017 y el auto de 9 de agosto de 2017 que negó el recurso de aclaración y ampliación (“**autos impugnados**”). Esta acción fue admitida el 12 de septiembre de 2017 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 27 de septiembre de 2017.⁵
14. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 17 de febrero de 2022 al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. El cual avocó conocimiento de la causa el 12 de abril de 2022. En esta providencia además solicitó al conjuéz que remita su respectivo informe de descargo en el término de 5 días.
15. En sesión ordinaria del 3 de agosto de 2022, el Pleno de este Organismo dispuso la acumulación de la presente causa al caso N°. 2338-17-EP, al considerar que existía identidad de acción y objeto entre estas demandas.
16. Una vez finalizada la sesión del Pleno, el mismo 3 de agosto de 2022, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa 2247-17-EP.⁶

II. Competencia

17. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la CRE de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

Causa 2338-17-EP

18. La entidad accionante 1 alegó que la sentencia impugnada vulneró los derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de defensa y de recurrir. Además, afirmó que el auto de inadmisión violó el derecho a recurrir.

⁵ La Sala de Admisión se encontraba conformada por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade.

⁶ El juez constitucional no solicitó informes de descargo a las autoridades judiciales demandadas en esta providencia, ya que los mismos fueron solicitados, previamente, mediante providencias de 23 de septiembre de 2021 al Tribunal y 12 de abril de 2022 al conjuéz.

Adicionalmente, se hace notar que los cargos en ambas demandas de acción extraordinaria de protección fueron similares [Infra § 3.1.]. En este sentido, las judicaturas accionadas tuvieron la oportunidad de defenderse respecto de los argumentos esgrimidos por las entidades accionantes en sus demandas.

19. La entidad accionante 1 señaló que el Tribunal violó el derecho a la seguridad jurídica, ya que:

*[H]an concedido más allá de lo demandado, pues la actora en su demanda, en la parte de la petición en el numeral 3, reclama: "De acuerdo con el artículo 46, inciso segundo y tercero de la Ley Orgánica del Servicio Público, que se me restituya las remuneraciones que dejé de percibir por el período que fui suspendida, así como también se disponga el pago de las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, correspondiente al tiempo de suspensión", en tanto que en la Sentencia expedida el 22 de mayo de 2017, las 10:43, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, resuelve (...) aceptar la demanda presentada por la licenciada Ligia Margoth Lescano Valencia y declara la nulidad de la Resolución No. MINEDUCSEDMQ-2016-0521, de 01 de septiembre de 2016, la cual ratifica la Resolución No. DDE052D06- JDRC-52 de fecha 21 de junio de 2016, y se dispone la restitución de las remuneraciones no percibidas, así como el pago de las aportaciones a la seguridad social y **más beneficios de ley**. (énfasis pertenece al texto original)*

20. Sobre la violación al derecho al debido proceso en las garantías de defensa y de recurrir, la entidad accionante alegó que el Tribunal no resolvió el argumento de ilegitimidad de personería que alegó, puesto que, a su criterio, debió determinar que los demandados estaban obligados a presentar la demanda en contra de los miembros de la Junta Distrital de Resolución de conflictos y no en contra de esta cartera de Estado.
21. Asimismo, indicó que, al no haber la entidad accionante 1 presentado recurso de ampliación y aclaración, se entendía que, respecto de esa cartera, la sentencia se entendía ejecutoriada. En consecuencia, afirma que se coartó su derecho a la defensa y además se atentó contra la tutela judicial efectiva al rechazar el recurso de casación.
22. Por este motivo, solicitó que se declare la vulneración de los derechos alegados, se deje sin efecto la sentencia recurrida y se ordene la respectiva reparación integral.

Causa 2247-17-EP

23. La entidad accionante 2 señala que las decisiones impugnadas vulneraron su derecho a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la defensa.
24. Sobre la seguridad jurídica, la entidad accionante 2 refiere que conforme a la CRE e instrumentos internacionales se debe atender a lo expresamente previsto en la ley para evitar “*quedar sujetos a la arbitrariedad*” de las autoridades.
25. En este sentido, argumenta que el Tribunal ordenó el pago de los beneficios de ley, sin que la accionante haya solicitado expresamente esta concesión de derechos. De este modo, afirma que el Tribunal incurrió en un vicio de *ultra petita*.

26. Además, explica que presentó su recurso de casación en el término previsto en la ley, pues afirma que ni la entidad accionante 2 ni la entidad accionante 1 presentaron recursos horizontales. Por tanto, consideraban que la sentencia impugnada se encontraba ejecutoriada a la fecha de interposición del recurso.
27. Adicionalmente, sobre el auto de inadmisión del recurso de casación, indica que el conjuéz no consideró los “*argumentos procesales esgrimidos en el proceso*”, toda vez que no tomó en cuenta que el Tribunal declaró que el recurso de casación fue interpuesto en el término legal adecuado y aceptó a trámite los recursos de casación planteados por las entidades accionantes. En este sentido, concluye que el conjuéz vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa.
28. La entidad accionante 2 también refiere que al no aceptarse los recursos de casación planteados y ordenar el pago de algo no solicitado por la actora, se inobservó lo previsto en los artículos 226 y 424 de la CRE.
29. Finalmente, sobre el auto que negó el pedido de aclaración y ampliación, la entidad accionante 2 no esgrime argumentación alguna.
30. Por ello, solicitó que se deje sin efecto la sentencia y autos impugnados por ser violatorios de derechos constitucionales.

3.2. Autoridades jurisdiccionales demandadas

Del informe de descargo del Tribunal

31. En escrito de 5 de octubre de 2021, los juzgadores demandados señalaron, en lo principal, que no se vulneraron los derechos de la entidad accionante, y que se debe tomar en cuenta que ellos no son los jueces que emitieron la sentencia impugnada.

Del informe de descargo del conjuéz

32. El conjuéz de la CNJ no ha remitido hasta la presente fecha su informe de descargo.

IV. Consideraciones previas

33. En la sentencia N°. 1944-12-EP/19, se señaló que una de las excepciones a la regla de la preclusión es la falta de agotamiento de recursos. En este sentido, la Corte ha señalado que esta “*no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*”, a menos que se haya justificado que estos recursos eran “*ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.*”⁷
34. En el caso *sub judice*, el argumento principal de las entidades accionantes es que a pesar de haber interpuesto el recurso de casación, este fue indebidamente inadmitido a trámite,

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1944-12-EP/19 de 5 de noviembre de 2018, párr.40.

toda vez que no se consideró que para ambas entidades accionantes la sentencia 22 de mayo de 2017 se habría ejecutoriado.

35. En este sentido, esta Corte estima necesario realizar un análisis de los cargos de las entidades accionantes, por cuanto, parte de los argumentos de las acciones extraordinarias de protección se enfocan en que el conjuer no habría considerado cuándo se ejecutorió la sentencia impugnada para las entidades y por lo mismo, la controversia radica en si se habría interpuesto el recurso de casación dentro del término legal previsto.
36. De esta forma, esta Corte considera que no cabría rechazar la demanda por un agotamiento negligente de recursos, puesto que, esto supondría proporcionar una respuesta de fondo a uno de los cargos de las entidades accionantes⁸. Por ello, este Organismo estima necesario analizar los cargos expuestos por las entidades accionantes en la sección 3.1. *supra*.

V. Análisis constitucional

37. De la revisión de los argumentos expuestos en los párrafos 19 al 21, esta Corte puede identificar que la entidad accionante 1 argumentó que: (i) el Tribunal no resolvió el “punto controvertido” respecto de la *litis consorcio* pasivo, (ii) el Tribunal concedió a lo actora beneficios que no solicitó expresamente en su demanda, y (iii) el conjuer violentó el derecho a recurrir y a la defensa de la entidad accionante ya que no valoró que el recurso de casación se interpuso dentro del término legal previsto.
38. Mientras que la entidad accionante 2 argumentó en los párrafos 24 al 29 que: (i) el Tribunal concedió a la actora beneficios que no solicitó expresamente en su demanda, y (ii) el conjuer violentó el derecho a la defensa al no aceptar el recurso de casación a pesar de que este recurso fue interpuesto a tiempo. Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y el auto que negó el pedido de aclaración y ampliación, esta entidad accionante no esgrimió argumento alguno en la demanda
39. Respecto del cargo contenido en el inciso (i) del párrafo 37, esta Corte advierte que el argumento de la entidad accionante 1 es que el Tribunal no se pronunció respecto de un punto controvertido. Por lo mismo, lo que se alega se subsume a un supuesto vicio en la motivación por incongruencia frente a las partes. En este sentido, se procederá a analizar el cargo señalado a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
40. Respecto del cargo contenido en el inciso (ii) del párrafo 37 y el inciso (i) del párrafo 38, esta Corte no advierte que exista un cargo completo, ni aun haciendo un esfuerzo razonable,⁹ respecto de la vulneración al derecho a la seguridad jurídica. Puesto que, ambas entidades accionantes se limitan a indicar su inconformidad con la frase “*más beneficios de ley*”, sin señalar las normas claras, previas y públicas del ordenamiento

⁸ La Corte Constitucional ha tenido un criterio similar en las sentencias N°. 1672-17-EP/22 y 2006-15-EP/22.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr.21.

jurídico que habrían sido inobservadas por el Tribunal, por lo que se descarta el análisis de este cargo.

41. Sobre la alegación constante en el punto (iii) del párrafo 37 y también en el inciso (ii) del párrafo 38, esta Corte considera que ambas entidades accionantes argumentan una posible vulneración al derecho a recurrir, ya que los cargos se centran en que no se habría valorado que el recurso sí fue interpuesto de manera oportuna. Por este motivo, se analizarán los cargos referidos en los párrafos 21, 26 y 27 *supra* sobre la base del derecho al debido proceso en la garantía a recurrir.
42. Finalmente, sobre el cargo señalado en el párrafo 28, la entidad accionante 2 pretende que se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas dado que habrían vulnerado los artículos 226 y 424 de la Constitución. Al no haberse argumentado cómo su inobservancia presuntamente habría violentado un derecho constitucional en concreto, no pueden ser objeto de este análisis.¹⁰
43. Por lo tanto, esta Corte procederá a realizar el análisis del derecho al debido proceso en las garantías de la motivación y la de recurrir.

5.1. Sobre la presunta transgresión a la garantía de la motivación en la sentencia impugnada

44. El artículo 76 de la CRE prevé como una garantía del debido proceso la motivación, y así establece que:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) 1) 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.

45. La Corte ha definido que existe una transgresión a esta garantía cuando: (i) la motivación no contiene una estructura mínimamente integrada por una fundamentación normativa y fáctica suficiente; o (ii) cuando una decisión contando con una fundamentación fáctica y normativa esconde un vicio argumentativo. Estos vicios pueden ser: *incoherencia, inatinencia, incongruencia e incomprensibilidad*.¹¹
46. La entidad accionante 1 sostiene que el Tribunal omite “resolver el punto controvertido que tiene relación con la ilegitimidad de personería activa”. Por cuanto a su criterio, el

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 742-13-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 29; Sentencia N°. 756-15-EP/20 de 21 de octubre de 2020, párr. 20; y, Sentencia N°. 1974-17-EP/22 de 27 de julio de 2022, párr. 19.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021. párr. 87.

titular de esta entidad no debía ser el demandado en la acción subjetiva que dio origen a la presente acción extraordinaria de protección. En este sentido, argumenta que uno de los cargos relevantes no fue abordado por el Tribunal y por tanto, existiría un vicio de incongruencia frente a las partes.

47. La Corte, respecto de este vicio ha señalado que el mismo comporta que la autoridad jurisdiccional no conteste un argumento relevante que afecte “*significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico*”.¹² Para la Corte, un argumento, generalmente se convierte en relevante, cuando “*apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador*”.
48. En el presente caso, de la revisión de los recaudos procesales, se verifica que el Ministerio de Educación, al comparecer en el proceso, opuso entre las excepciones previas la de “*ilegitimidad de personería*”, puesto que la actora demandó a la Directora Distrital 17D06, al presidente de la Junta de Resolución de conflictos, al Ministro de la entidad accionante y la Procuraduría General del Estado, cuando consideraba la entidad accionante 1 que lo adecuado era demandar a todos los miembros de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos de la Dirección Distrital 17D06 de Educación-Eloy Alfaro y al Subsecretario de Educación del Distrito Metropolitano de Quito.
49. Para este Organismo es claro que la resolución de la causa pudo verse afectada si se analizaba y respondía de forma positiva a la excepción planteada por la entidad accionante, toda vez que de haberse aceptado la misma, se podría haber resuelto el proceso de distinta forma. Por lo que, este cargo se configura como relevante para la resolución de la causa.
50. Ahora bien, en la sentencia impugnada se verifica que el Tribunal señaló expresamente que:

Respecto de la excepción planteada, correspondiente a la ilegitimidad de personería pasiva, el Tribunal determina que al amparo del literal b) del artículo 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría en concordancia con los artículos 2 y 3 ibídem, en donde se determina que el Procurador General del Estado es el legítimo contradictor por ser el representante legal del Estado, quien comparece mediante escrito que obra fojas 94 del proceso. Con ello queda legalmente establecida la relación procesal en la presente causa entre las partes. - Además está demandada la máxima autoridad del Ministerio de Educación, conforme consta en la demanda, por lo que no cabe la demanda a todos los funcionarios que intervinieron en la suscripción de los actos administrativos que se impugnan. - En consecuencia no tiene asidero la excepción de la ilegitimidad de personería pasiva. En cuanto a la validez del proceso, el Tribunal al ser competente de conocer y resolver la tramitación de la causa de conformidad a lo dispuesto en el artículos 173 de la Constitución de la República, 217 número 4 del Código Orgánico de la Función Judicial; 326, número 1 del Código Orgánico General de Procesos y al no existir observaciones al respecto presentadas por las partes, una vez revisado el proceso, declara que no se ha omitido solemnidad sustancial determinadas en el

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021. párr. 87.

artículo 107 del COGEP ni procedimiento alguno que puedan incidir en su decisión por lo que se declara la validez procesal

- 51.** Por lo mismo, se verifica que el Tribunal destinó un apartado de la decisión para resolver esta excepción previa planteada por la entidad accionante. No siendo que, la autoridad jurisdiccional haya omitido pronunciarse sobre este punto de derecho, como lo habría señalado esta entidad en su demanda.
- 52.** En consecuencia, esta Corte no evidencia que el Tribunal haya violentado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ya que sí resolvió el cargo relevante alegado por la entidad accionante.

5.2. Sobre la presunta transgresión a la garantía de recurrir en el auto de inadmisión de casación

- 53.** El derecho al debido proceso en la garantía a recurrir se encuentra contemplado en el artículo 76 numeral 7, letra m) de la CRE que prescribe:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

- 54.** Sobre este derecho, la Corte ha señalado que:

*[N]o comporta la obligación de admisibilidad inmediata de todos los recursos interpuestos por los justiciables. Puesto de otro modo, el derecho a recurrir no busca la admisión o aceptación de los recursos interpuestos por las partes, sino que los mismos sean conocidos y resueltos motivadamente por tribunales de alzada (...).*¹³

- 55.** En específico, sobre el recurso de casación, esta Corte ha determinado que “el mero hecho de la inadmisión del recurso de casación no es motivo suficiente para alegar la vulneración al derecho a recurrir.”¹⁴ Ello por cuanto, el recurso de casación es un recurso netamente formalista debiéndose, al momento de analizar la admisibilidad del recurso, considerar lo dispuesto en la ley y la jurisprudencia.¹⁵
- 56.** Las entidades accionantes alegan que se vulneró su derecho a recurrir por cuanto no se admitió a trámite sus recursos de casación, a pesar de que ambas consideraban que la sentencia de 22 de mayo de 2017 se encontraba ejecutoriada, al no haber presentado un recurso horizontal.
- 57.** Ahora bien, de la revisión del expediente procesal se verifica que:

¹³ Corte Constitucional, sentencia N°. 1469-16-EP/21 de 4 de agosto de 2021, párr. 30.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia N°. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 49.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1348-17-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 33; sentencia N°. 1703-14-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 32.

- i. El 22 de mayo de 2017 la actora del proceso de origen solicitó la ampliación de la sentencia impugnada.
 - ii. El 6 de junio de 2017, las entidades accionantes interpusieron los recursos de casación.
 - iii. **El 7 de junio de 2017, el Tribunal dispuso correr traslado con el pedido de aclaración y ampliación a las partes, previo a proveer lo que corresponda en derecho¹⁶.**
 - iv. **El 19 de junio de 2017, el Tribunal resolvió negar la ampliación y además declarar que los recursos de casación “*son prematuros, por lo que dichos recursos serán despachados ejecutoriados este auto en el que resuelve la petición de aclaración (...)*”. (Énfasis añadido)**
 - v. El 27 de junio de 2017, el Tribunal calificó que los recursos fueron presentados dentro del término y remitió el expediente a la Corte Nacional de Justicia.
 - vi. El 21 de julio de 2017, el congreso resolvió inadmitir los recursos de casación planteados por las entidades accionantes ya que consideró que fueron indebidamente interpuestos. Al respecto, manifestó que estos debieron haber sido interpuestos una vez que se resolviera la ampliación solicitada. Así, sobre la base del artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”)¹⁷ y la letra b del artículo 2 de la Resolución N°. 11-2017¹⁸ se declaró como prematuro el recurso.
- 58.** De lo señalado anteriormente, esta Corte puede evidenciar que las entidades accionantes pudieron presentar los recursos de casación de los cuales se creyeron asistidas.

¹⁶ Esta Corte deja consta que de la revisión del expediente de instancia, se verificó que esta providencia fue notificada en los casilleros señalados por las entidades accionadas. Causa N°. 17811-2016-01561, expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

¹⁷ “Art. 266.- Procedencia. El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo. (...) Se interpondrá de manera escrita dentro del término de diez días, posteriores a la ejecutoria del auto o sentencia o del auto que niegue o acepte su ampliación o aclaración.”

¹⁸ “Artículo 2.- El recurso de casación se interpondrá de manera escrita dentro del término de diez días, debiendo las Salas de las Cortes Provinciales o de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Tributario y Administrativo, verificar en el auto que califica la oportunidad del recurso, si ha sido presentado dentro del término previsto para el efecto; para lo cual deben observar lo siguiente: a) El auto o sentencia se ejecutoria vencido el término para interponer los recursos de aclaración y ampliación, si se dejan transcurrir los términos para interponer un recurso sin hacerlo; b) El auto o sentencia se ejecutoria cuando interpuestos los recursos de aclaración o ampliación, éstos han sido resueltos; en cuyo caso, el decurso del término de los diez días para interponer el recurso extraordinario de casación, será a partir de la notificación del auto que niegue o acepte la ampliación o aclaración.”

Asimismo, se hace notar que a las entidades accionantes **se les corrió traslado** con el recurso de **aclaración y ampliación** solicitado por la actora del proceso de origen en fecha **7 de junio de 2017**. Mientras que días después se emitió la providencia de **19 de junio de 2017**, en la que se **resolvió negar la ampliación y además declarar que los recursos de casación eran prematuros pero que los mismos serían despachados tras la ejecutoria del auto que resolvió la petición de aclaración**. Finalmente, **se calificaron y elevaron** los recursos **el 27 de junio de 2017**. Por lo mismo, es claro que las entidades accionantes tuvieron conocimiento de que sus recursos eran prematuros previo a que los mismos fueran elevados a la Corte Nacional de Justicia y a pesar de aquello no subsanaron este asunto.

59. En este sentido, se verifica que el conjuetz, en el auto de inadmisión, después de referirse a lo dispuesto en el artículo 266 del COGEP y artículo 2 letra b de la Resolución N°. 11- 2017 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, resolvió que:

[Los recursos de casación] han sido interpuestos previo a que se resuelva el recurso horizontal de ampliación; es decir, con anterioridad a que se acepte o niegue lo solicitado; ya que, el recurso de casación es operativo únicamente luego de que se haya producido la ejecutoria de la sentencia o auto de que se recurra o se haya resuelto las peticiones de aclaración o ampliación en caso de haberlas y no antes.

60. Bajo este contexto, la Corte Constitucional puede observar que las normas invocadas facultan al conjuetz a calificar la oportunidad y además definen de forma clara los criterios para la contabilización del término para presentar el recurso de casación. En este sentido, el conjuetz, sobre la base de las facultades otorgadas por ley y las normas que estimó aplicables para resolver el problema jurídico de la oportunidad, declaró inadmisibles los recursos de casación de las entidades accionantes.
61. Por lo tanto, este Organismo concluye que, tomando en cuenta que este caso específico proviene de un juicio ordinario (contencioso administrativo) sujeto al COGEP en etapa de casación, el conjuetz no violentó la garantía a recurrir de las entidades accionantes, haciendo notar que las mismas entidades no subsanaron la presentación anticipada de estos recursos, a pesar de que pudieron hacerlo en el momento oportuno, como se dejó en evidencia en los párrafos 57 y 58.
62. La Corte reitera que el derecho a recurrir no asegura que las partes procesales obtengan una decisión favorable a sus pretensiones, y que no es competencia de este Organismo analizar la corrección o incorrección de los razonamientos jurídicos esgrimidos por las autoridades judiciales demandadas¹⁹ en las decisiones que rechazan recursos.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2403-19-EP/22 de 12 de enero de 2022, párr. 41.

1. **Desestimar** por improcedente la acción extraordinaria de protección N°. 2338-17-EP y **acumulado**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen. Notifíquese 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 cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 2338-17-EP/23 y acumulado

VOTO SALVADO

**Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y
Juez Constitucional Alí Lozada Prado**

1. Sobre la base del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y con profundo respeto hacia la sentencia de mayoría, formulamos nuestro voto salvado respecto de la sentencia No. 2338-17-EP/23 y acumulado (“**sentencia de mayoría**”) por las razones que se sintetizan a continuación:
2. La sentencia de mayoría establece, por un lado, que la sentencia de instancia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y que el auto de inadmisión del recurso de casación no vulneró la garantía de recurrir. Si bien estamos de acuerdo con el análisis y la conclusión a la que se llega sobre la sentencia de instancia, no concordamos con que se determine que el auto de inadmisión no vulneró la garantía de recurrir.
3. Tal como se describe en la sentencia de mayoría, dentro del proceso se dictó la sentencia de instancia el 22 de mayo de 2017. Luego de ello y de que transcurriera el tiempo para presentar pedidos de aclaración y ampliación, las entidades accionantes interpusieron sus recursos de casación el 6 de junio de 2017. Un día después, el Tribunal de instancia puso en conocimiento de las entidades accionantes que, el 24 de mayo de 2017, la contraparte del proceso de origen había solicitado la ampliación de la sentencia. Es decir que, a la fecha de presentar los recursos de casación, las entidades accionantes desconocían que se había presentado un pedido de ampliación.
4. El 19 de junio de 2017, el Tribunal de instancia negó el pedido de ampliación y mencionó que los recursos de casación “*son prematuros; por lo que dichos recursos serán despachados ejecutoriados este auto en el que se resuelve la petición de aclaración solicitado por el actor*”. Si bien el Tribunal de instancia describió que los recursos fueron presentados de manera prematura, no realizó una declaración relacionada con la procedencia de los recursos de casación. Tan es así que fue el 27 de junio de 2017, luego de notificado el auto de 19 de junio de 2017, cuando el Tribunal se pronunció sobre la procedencia de los recursos y señaló que “*las peticiones de recurso de casación ha[n] sido presentado [sic] dentro de término legal*”, por lo que dispuso se eleve el proceso a la Corte Nacional del Justicia. Es decir que, a criterio del Tribunal de instancia, los recursos sí eran oportunos, considerando la ejecutoria del auto que resolvió el pedido ampliación.
5. En el párrafo 58 de la sentencia de mayoría se reconoce que el recurso horizontal se puso en conocimiento de las entidades accionantes a partir de las providencias de 7 y 19 de junio de 2017 y se afirma, a pesar de ello, los accionantes “*no subsanaron este asunto*”. Sin embargo, consideramos que, a la fecha, no había nada que subsanar, pues el Tribunal de instancia informó la presentación del recurso horizontal, mas no negó los

recursos de casación. Tampoco se puede asumir que, con esta información, el Tribunal de instancia pretendió que se “subsane” la presentación prematura de los recursos de casación, pues una presunción de ese tipo contradice lo que efectivamente resolvió el Tribunal, esto es, conceder los recursos de casación. Incluso si los recurrentes volvían a presentar recursos de casación para “subsananar”, aquello podía haber sido objeto de sanción por parte del Tribunal, pues se hubiesen duplicado recursos sin que haya existido una negativa previa.

6. Después de que el proceso de instancia fuera elevado, el 21 de julio de 2017 el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional resolvió inadmitir los recursos de casación con base en que el artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y la Resolución No. 11-2017 del Pleno la Corte Nacional de Justicia establecen que el recurso de casación debió interponerse luego de la resolución de los recursos de aclaración o ampliación. Así, el conjuer consideró que los recursos de casación fueron interpuestos *“previo a que se resuelva el recurso horizontal de ampliación; es decir, con anterioridad a que se acepte o niegue lo solicitado”*, agregando que *“el recurso de casación es operativo únicamente luego de que se haya producido la ejecutoria de la sentencia o auto de que se recurra o se haya resuelto las peticiones de aclaración o ampliación en caso de haberlas y no antes”*.
7. Si bien el conjuer está facultado a revisar que el recurso de casación fue presentado de manera oportuna para determinar su admisibilidad, no puede hacerlo con fundamento en una consideración restrictiva de las normas, que ignore las particularidades del caso y llegue a obstaculizar de forma arbitraria un recurso. Para garantizar el pleno acceso a la justicia, es necesario tener en consideración el principio *pro actione* que se deriva del derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de interpretación más favorable a la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en los artículos 75 y 11 numeral 6 de la Constitución, el cual *“como criterio hermenéutico de los requisitos para el acceso a la jurisdicción excluye aquellas interpretaciones excesivamente restrictivas, formalistas o desproporcionadas en relación con los fines que la causa legal preserva y los intereses que sacrifica”*¹. Este principio ha sido aplicado también para el acceso a recursos, por ejemplo, en la sentencia No. 41-21-CN/22 de 22 de junio de 2022.
8. El artículo 266 del COGEP² y la resolución 11-2017 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia establecen que el término para presentar el recurso de casación se habilita luego de la ejecutoria del auto o sentencia o del auto que niegue o acepte su ampliación o aclaración, considerando que:

a) *El auto o sentencia se ejecutoria vencido el término para interponer los recursos de aclaración y ampliación, si se dejan transcurrir los términos para interponer un recurso sin hacerlo;*

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 946-19-EP/21 24 de marzo de 2021, párr. 45.

² A la fecha, art. 266 del COGEP: “[...] Se interpondrá de manera escrita dentro del término de diez días, posteriores a la ejecutoria del auto o sentencia o del auto que niegue o acepte su ampliación o aclaración.”

b) El auto o sentencia se ejecutoria cuando interpuestos los recursos de aclaración o ampliación, éstos han sido resueltos; en cuyo caso, el decurso del término de los diez días para interponer el recurso extraordinario de casación, será a partir de la notificación del auto que niegue o acepte la ampliación o aclaración³.

9. Así, es posible interpretar que, si se interponen recursos horizontales, el decurso del término para interponer la casación corre a partir de la notificación del auto que resuelve los referidos recursos. En el proceso bajo examen, las entidades accionantes presentaron los recursos de casación luego de transcurridos los días para presentar aclaración y ampliación; a su vez, estas desconocían que la contraparte presentó un recurso de ampliación pues el Tribunal de instancia no corrió traslado de ese recurso, sino hasta luego de varios días y cuando ya se habían presentado los recursos de casación. De ahí que las entidades accionantes se encontraban dentro del supuesto a) citado en el párrafo *ut supra* y el término para interponer recursos de casación se encontraba habilitado. Es importante resaltar que, a la fecha, el término para interponer casación era de diez días. Si ya había transcurrido el término para presentar recursos horizontales y no se corrió traslado de la ampliación de la contraparte, no era posible exigir que las entidades accionantes sigan esperando pues aquello era un riesgo para el vencimiento del término del recurso de casación.
10. Por otra parte, cabe señalar que, si bien en el auto de 19 de junio de 2017 el Tribunal de instancia resolvió el pedido de ampliación de la contraparte, no emitió una decisión sobre la concesión de dichos recursos. De esta manera, para ese momento, las entidades accionantes no podían haber realizado alguna actuación procesal adicional, pues sus recursos ya habían sido presentados y estaban pendientes de resolución en lo referente a su concesión. Sería distinto si, en la propia providencia de 19 de junio de 2017, el Tribunal de instancia negaba los recursos por prematuros, pues en ese caso las entidades accionantes podían haber interpuesto nuevamente los recursos luego de la notificación del auto, como sucedió en el proceso de origen de la sentencia 1281-13-EP/19⁴.
11. En esa línea, observamos que el conjuez no consideró que, en este caso, la presentación de los recursos prematuros no fue consecuencia de la negligencia de las entidades accionantes o su falta de observancia de las normas legales. La demora de una judicatura en informar sobre la presentación del recurso de ampliación de la contraparte no debería afectar a una parte procesal que actuó en el marco del ordenamiento jurídico, según la información que estaba a su alcance sobre el desarrollo del proceso.
12. Si bien, a través de una acción extraordinaria de protección no se realiza una evaluación de la mera corrección de una decisión, la Corte sí puede llegar a identificar vulneraciones de derechos por parte de las judicaturas que surjan como consecuencia de

³ Corte Nacional de Justicia, Resolución 11-2017, artículo 2.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1281-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párrs. 6 al 8. En este caso, se negó por prematuro el recurso de casación presentado por la Procuraduría General del Estado, pero al notificarse el auto que resolvió el recurso horizontal, la entidad pudo presentar nuevamente el recurso de casación. Así, el proceso se elevó y fue inadmitido por la Corte Nacional de Justicia por razones ajenas a la oportunidad del recurso.

interpretaciones excesivamente restrictivas, formalistas o desproporcionadas, que obstaculicen e impongan barreras arbitrarias al acceso a un recurso. Esto cobra mayor relevancia considerando que en procesos contenciosos administrativos existe una sola instancia, siendo la casación el único recurso vertical previsto por el ordenamiento para la revisión de la decisión judicial por el órgano jurisdiccional superior⁵.

13. En la especie, conforme lo determinado en el párrafo 8 *supra*, al revisar los antecedentes procesales, se encuentra que las entidades accionantes sí actuaron conforme el ordenamiento jurídico según las particularidades del caso. El fin del requisito de oportunidad de un recurso como el de casación es establecer un tiempo máximo para cuestionar la aplicación del derecho objetivo a través de este recurso extraordinario, una vez que la decisión jurisdiccional ejecutoriada ha puesto fin al proceso de conocimiento⁶. El congreso, al inadmitir el recurso sin considerar que las entidades accionantes actuaron en el marco de las normas procesales y según la información que tenían a su alcance, resolvió realizando una interpretación restrictiva y formalista del requisito de oportunidad así como desconociendo el sacrificio que esto implicó para el acceso a un recurso a la luz de lo suscitado en el proceso⁷.
14. Por todo lo expuesto, desde nuestra apreciación, el congreso, al no considerar que las entidades accionantes actuaron según la información que estaba a su alcance y en concordancia con las normas del ordenamiento jurídico, inadmitió el recurso bajo una interpretación excesivamente restrictiva y formalista, privando de forma arbitraria el derecho a recurrir de las entidades accionantes en la presentación del recurso de casación.
15. Por las consideraciones expuestas, respetuosamente disintimos de la decisión de mayoría.

KARLA
ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

DANIELA
SALAZAR MARIN
Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2023.03.24 09:38:24
-05'00'
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 41-21-CN/22 de 22 de junio de 2022, párr. 32.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 41-21-CN/22 de 22 de junio de 2022, párr. 34.

⁷ Cabe aclarar que este caso se diferencia de otros resueltos por esta Corte, como al que se refiere la sentencia No. 934-16-EP/20. En ese proceso, se presentó de manera prematura un recurso, pese a que previamente sí se había corrido traslado de los recursos horizontales que presentaron otras partes del proceso; es decir, el recurrente conocía que se habían presentado recursos horizontales y, pese a ello, interpuso el recurso de casación antes de que se resuelvan los referidos recursos horizontales.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y el Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 2338-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 07 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 13:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

233817EP-546b4

**Caso Nro. 2338-17-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que anteceden fueron suscritos el día miércoles veintidós de marzo de dos mil veintitrés por el señor presidente Alí Lozada Prado; el día jueves veintitrés de marzo de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; y, el día viernes veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, 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

IM/FA

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.