

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

5-18-AN/22 En el Caso No. 5-18-AN Niéguese la acción por incumplimiento No. 5-18-AN	2
5-18-IS/22 En el Caso No. 5-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia signada con el No. 5-18- IS	11
13-17-IS/22 En el Caso No. 13-17-IS Desestímese la acción de incumplimiento planteada	21
17-18-IS/22 En el Caso No. 17-18-IS Declárese el incumplimiento de la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 30 de septiembre de 2016	28
8-19-CN/22 En el Caso No. 8-19-CN Declárese la inconstitucionalidad de la frase “el arraigo o la prohibición de ausentarse” sin trámite previo contenida en el del artículo 164 inciso primero del Código Tributario	35
50-20-IS/22 En el Caso No. 50-20-IS Acéptese la acción de incumplimiento N° 50-20-IS, acción de incumplimiento	54
2780-17-EP/22 En el Caso No. 2780-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 2780-17-EP	82

**Sentencia No. 5-18-AN/22****Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 19 de enero de 2022

CASO No. 5-18-AN**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte analiza la acción por incumplimiento presentada por Daniel Roberto Buehs Bowen respecto de la sentencia de 10 de octubre de 2005 emitida por el Juez Sexto de lo Civil de Pichincha en la causa No. 755-2005; la sentencia No. 0501-2006-RA del Tribunal Constitucional y oficios números SBS-2011-273 y SBS-2011-0408 emitidos por la Superintendencia de Bancos y Seguros. Una vez realizado el análisis constitucional, se niega la acción.

I. Antecedentes

1. El 10 de julio de 2012, el señor Daniel Roberto Buehs Bowen presentó acción por incumplimiento debido a que el juez de coactivas del Banco Central del Ecuador no aceptó las acreencias no depositarias legalmente consignadas por el accionante, para que vía compensación sean extinguidas sus obligaciones con la institución. El accionante refirió el presunto incumplimiento de: (i) la sentencia emitida por el Juez Sexto de lo Civil de Pichincha, dentro del juicio de amparo constitucional número 755-2005¹, dictada el 10 de octubre de 2005; (ii) sentencia No. 0501-2006-RA emitida por la Tercera Sala Tribunal Constitucional, el 8 de noviembre de 2006; y, (iii) los oficios No. SBS-2011-273 de 21 de marzo de 2011 y oficio No. SBS-2011-0408 de 23 de mayo de 2011 suscritos por el Ab. Pedro Solines Chacón en su calidad de Superintendente de Bancos y Seguros.
2. El 08 de agosto de 2012, el ex juez constitucional Hernán Morales Vinueza avocó conocimiento de la causa bajo la garantía jurisdiccional acción de incumplimiento, signada con el número 0042-12-IS.
3. El 20 de agosto de 2012, el Banco Central del Ecuador ingresó un escrito contestando al accionante en relación a la garantía jurisdiccional de acción de incumplimiento.
4. El 12 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, y Francisco Butiñá Martínez, admitió a trámite la acción 5-18-AN².

¹ Actualmente signada con el número 17306-2005-0755.

² En el auto de admisión consta: “Esta acción, en un inicio fue tramitada como una acción de incumplimiento, la cual fue signada con el número 0042-12-IS. Posteriormente, la jueza constitucional

5. El 05 de febrero de 2019, entraron en funciones los actuales miembros de la Corte Constitucional. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
6. En los días 30 de julio, 05 de octubre, 09 de noviembre, 16 de noviembre, 23 de noviembre y 01 de diciembre de 2020; 25 de enero, 01 de febrero, 08 de febrero, 17 de febrero, 22 de febrero, 01 de marzo, 08 de marzo, 15 de marzo, 19 de julio, 02 de agosto, 17 de agosto, 31 de agosto, 15 de septiembre, 11 de octubre y el 25 de octubre de 2021, el Dr. Paul Ocaña Merino presentó escritos solicitando que se señale fecha y hora para la Audiencia de Acción por Incumplimiento.
7. El 10 de noviembre de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y conforme a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) convocó a las partes al desarrollo de una audiencia, para que la entidad accionada dé contestación a la demanda.
8. El 22 de noviembre de 2021, el Dr. Paul Ocaña Merino presentó un escrito³ solicitando que se notifique a la compañía Auxiliares de Gestión de Cobranzas RECYCOB S.A con la providencia expedida el 10 de noviembre de 2021.
9. Mediante auto de 30 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora determinó que el accionante se limitó a manifestar que la compañía de Servicios Auxiliares de Gestión de Cobranzas RECYCOB S.A. adquirió la cartera vencida del Banco Central del Ecuador, sin suministrar documentación que justifique dicha afirmación. Sin embargo, dispuso su notificación para garantizar el derecho a la defensa de la compañía RECYCOB S.A. y verificar su posible interés en la sustanciación de la presente causa.
10. El 02 de diciembre de 2021 se llevó a cabo la audiencia con la presencia del accionante, el Banco Central del Ecuador y la compañía RECYCOB S.A., por su parte, no compareció la Procuraduría General del Estado.

doctora Roxana Silva Chicaíza, el 10 de enero de 2018, mediante oficio No. 007-18-CC- RSCH, puso en consideración del Pleno del Organismo el informe de Secretaría Técnica Jurisdiccional en el que recomienda la rotulación del caso como una acción por incumplimiento para que tenga lugar la tramitación correspondiente. Después, el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 24 de enero de 2018 resolvió aprobar el oficio remitido por la jueza constitucional sustanciadora, por lo que Secretaría General procedió con la rotulación correspondiente”.

³ En el escrito consta: “Han transcurrido 9 años desde la presentación de la acción por incumplimiento; y, en este lapso de tiempo, el Banco Central del Ecuador (legitimado pasivo) ha suscrito en la Notaría 29 del Dr. Rolando Falconí Molina [escritura pública], celebrada el 13 de julio del 2017, en el cual, el Banco Central del Ecuador vende la cartera detallada en dicho instrumento, a la compañía de servicio Auxiliares de Gestión de Cobranzas RECYCOB Sociedad Anónima; a pesar de ello, sigue constando en la contabilidad del Banco Central del Ecuador”.

11. El 07 de diciembre de 2021, la compañía RECYCOB S.A. ingresó un escrito adjuntado el contrato de compraventa de cartera celebrado entre la compañía y el Banco Central del Ecuador. Al respecto, solicita que se tome en consideración la cláusula décima tercera del acto a efectos de conservar la reserva y sigilo al que debe estar sometida la información constante en el mismo.

II. Normas cuyo cumplimiento se exige

12. A través de la demanda presentada por el accionante, se verifica que solicita el cumplimiento de lo siguiente:
- a) La sentencia emitida por el Juez Sexto de lo Civil de Pichincha, de 10 de octubre de 2005, dentro del juicio número 755-2005.
 - b) La sentencia No. 0501-2006-RA, de 08 de noviembre de 2006, dictada por la Tercera Sala Tribunal Constitucional.
 - c) El oficio No. SBS-2011-273, de 21 de marzo de 2011, suscrito por el señor Ab. Pedro Solines Chacón en su calidad de Superintendente de Bancos y Seguros.
 - d) El oficio No. SBS-2011-0408, de 23 de mayo del 2011, suscrito por el señor Ab. Pedro Solines Chacón en su calidad de Superintendente de Bancos y Seguros.

III. Pretensión y argumentos de las partes

A. Pretensión y fundamentos de los accionantes

13. El accionante sostiene que sus obligaciones no han sido declaradas compensadas por la jueza de coactivas del Banco Central del Ecuador, y que las sentencias “*no ha[n] sido ni acatada y peor cumplida por parte de Filanbanco S.A. en Liquidación o su sucesora en el derecho en este caso el Banco Central del Ecuador*”, por tanto exige su cumplimiento. Adicionalmente, aquella afirmación lo señala como antecedente para justificar y exigir el cumplimiento de los oficios de la Superintendencia de Bancos y Seguros.
14. En suma, manifiesta que la obligación clara, expresa y exigible que se requiere hacer cumplir es la siguiente:

Que el Banco Central del Ecuador (sucesora en derecho del Filanbanco S.A. en Liquidación) acepte mi Consignación realizada para que vía Compensación sean extinguidas las obligaciones que mantengo con dicha Institución; toda vez que las Acreencias No Depositarias que he consignado son legalmente válidas como lo he demostrado; y que incluso el Señor Superintendente de Bancos y Seguros lo ha aceptado, disponiendo que sean contabilizadas.

15. En tal virtud, solicita que no se mantenga su consignación como condicionada y que tenga como compensadas sus obligaciones.

16. Como prueba del reclamo previo adjunta (i) copias certificadas de los escritos de consignación realizados el 06 de julio de 2005 y 07 de febrero de 2012 dentro del juicio No. JC-FL-902-2004RW; (ii) copia certificada de la providencia dictada por la jueza de coactivas de Filanbanco S.A. en liquidación y (iii) original de una providencia dictada por la jueza de coactivas en la cual se dispone que *“se aceptan de manera condicionada, las 12 acreencias no depositarias ofrecidas por el coactivado”*.

B. Alegaciones de la entidad accionada

17. El Banco Central del Ecuador expuso en la audiencia que los oficios de los cuales se exige su cumplimiento, no son actos normativos sino actos de simple administración de manera que no pueden ser objeto de la acción por incumplimiento. Así mismo, mencionó que en caso de no considerarlo así, son actos administrativos con efectos individuales y que se agotan con su inmediato cumplimiento.

18. Respecto a las sentencias, expresó que la verificación de su cumplimiento ya fue analizada en una acción de incumplimiento ante la propia Corte Constitucional, y se resolvió mediante sentencia No. 041-17-SIS-CC.

19. Por otra parte, señala que el Banco Central del Ecuador no es sucesor en derecho de Filanbanco S.A.; por el contrario, sostiene que mediante resolución de la Junta Bancaria No. 14-27 se constituyó como cesionario de los activos de la institución financiera.

C. Terceros con interés

20. En audiencia, la compañía RECYCOB S.A. señaló que en virtud del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Reestructuración de la Banca Pública, Banca Cerrada y Gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores⁴, el 13 de julio de 2017, el Banco Central del Ecuador y la compañía celebraron el contrato de compraventa de cartera. En tal virtud, concluye que ostenta la calidad de tercero interesado y que las acreencias deben ser resueltas.

21. Finalmente, ratificó lo alegado por el Banco Central del Ecuador, a través de su defensora.

⁴ Ley Orgánica para la Reestructuración de la Banca Pública, Banca Cerrada y Gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores. Artículo 1.- La cartera resultante de las operaciones crediticias, y las operaciones no crediticias que a la fecha de la promulgación de esta Ley posee el Banco Central Ecuador y que provengan de los procesos y operaciones derivados de la crisis financiera suscitada en el año 1999, serán vendidos de conformidad con la Ley, a entidades de servicios auxiliares del sistema financiero nacional especializadas en cobranzas de propiedad mayoritariamente pública en el plazo de hasta (90) noventa días de conformidad con las siguientes reglas: (...).

IV. Análisis constitucional

- 22.** Conforme la Constitución y la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias⁵. En tal sentido, en primer lugar corresponde verificar la naturaleza de los actos que se exige su cumplimiento.
- 23.** Conforme a los literales a) y b) de la Sección II se evidencia que el accionante solicita la verificación del presunto incumplimiento de sentencias constitucionales, dictadas en el marco de una acción de amparo. Al respecto, resulta improcedente su verificación puesto que la presente causa se sustancia como acción por incumplimiento, cuyo objeto es “*garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos*”⁶.
- 24.** Sin perjuicio de lo mencionado, se debe indicar que la sentencia No. 0501-2006-RA, la cual confirmaba la sentencia dictada por el Juez Sexto de lo Civil de Pichincha, de 10 de octubre de 2005, dentro del juicio número 755-2005, ya fue objeto de verificación de cumplimiento en la causa 12-10-IS, la cual concluyó con la sentencia No. 041-17-SIS-CC que decidió negar la acción con el siguiente fundamento:
- En conclusión, esta Corte determina que la resolución dictada el 8 de noviembre de 2006, por la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional, dentro de la acción de amparo N.º 0501-2006-RA, ha sido cumplida, pues la medida dispuesta por los jueces constitucionales, ha sido ejecutada en su integralidad con la suspensión definitiva del acto administrativo contenido en el oficio N.º SBS-AS-2005-0588 del 22 de julio de 2005.*
- 25.** Ahora bien, a la luz de los artículos 436.5. de la CRE y 52 de la LOGJCC, una acción por incumplimiento solo podría presentarse con relación a un acto normativo y a un acto administrativo de carácter general, quedando excluida la procedencia de este tipo de garantías jurisdiccionales en contra de actos administrativos de efectos individuales⁷.
- 26.** Este Organismo ha sostenido que los actos administrativos con efectos generales se encuentran dirigidos desde la administración en forma indeterminada hacia los administrados, de modo que regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas *temporalmente* de los administrados o inclusive hacia la propia administración. Una vez cumplido el acto administrativo para el propósito que fue expedido, éste se agota y finalmente, los actos administrativos con efectos generales

⁵ Artículo 436 (5), 93 de la Constitución y artículo 52 de la LOGJCC.

⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, art. 52.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 7-14-IN/21.

no gozan de la calidad de permanencia en el ordenamiento jurídico y se agotan con su cumplimiento⁸.

27. Respecto a los literales c) y d) de la Sección II, se verifica lo siguiente: el oficio No. SBS-2011-0408 de 23 de mayo de 2011, emitido por la Superintendencia de Bancos y Seguros, se observa que este se encuentra dirigido al Banco Central del Ecuador, que en su parte pertinente dispone:

Por la presente adjunto a usted, copia del memorando No. DNELC-2011-213, de fecha de 16 de Mayo de 2011, suscrito por Dr. Tony Durán Brito, Director Nacional de Entidades en Liquidación y Coactivas, dirigido al suscrito Superintendente de Bancos y Seguros, relacionado con la Causa Constitucional de la referencia, deducida por el Banco de los Andes C.C., contra el Superintendente de Bancos y Seguros.- De dicho memorando, me permito transcribir el Criterio y Recomendaciones realizados:

(...)

*Por las consideraciones antes expuestas, y en uso de mis atribuciones legales, **dispongo a Usted, que por intermedio de la Directora Nacional de Liquidación y Recuperación Financiera, del Banco Central del Ecuador, Ab. Mileidy Capurro Tapia, se proceda con la ejecución de la Sentencia Constitucional, debiendo modificarse lo constante en los comprobantes contables Nos. 56027 y 56028 del 17 de Agosto del 2007 y en la Certificación Contable conferida por la CPA Maritza García Moncayo, Contadora de Filanbanco S.A. en Liquidación, que se adjuntan y que acredita la situación legal actual, esto es, el traslado de la cuenta del pasivo a cuenta contingente de las acreencias generadas en virtud de la suscripción del Acta de Mediación de 15 de junio de 2005, cuya situación contable fue alterada por la ex-liquidadora Economista Graciela Arteaga Macías, y así consta en los estados financieros del Banco cortados al 31 de Marzo de 2010, que forman parte de la Escritura Pública de Transferencia Global de Activos suscrita por Filanbanco S.A. en Liquidación a favor del Banco Central del Ecuador, debiendo para el cumplimiento estricto de la sentencia constitucional retornar los referidos asientos contables a las cuentas del pasivo de Filanbanco S.A. en Liquidación, tal como consta en la certificación contable emitida en Junio de 2005 por la CPA Maritza García Moncayo, Contadora de Filanbanco S.A, en Liquidación, que se adjunta, respecto de las acreencias contabilizadas a nombre de los accionistas del Banco de los Andes C.A. allí referidos y representativas de dicho pasivo.- En consecuencia, debe emitirse las correspondientes acreencias, en la forma indicada en dicha certificación.***

Asimismo, que al ejecutar esta disposición, deberá aplicarse la recomendación que hace la Dirección Nacional de Entidades y Liquidación y Coactivas de este Organismo de Control, constante en el Memorando DNELC-2011-213, de 16 de Mayo de 2011, que se adjunta. [Énfasis añadido]

28. Por su parte, el oficio No. SBS-2011-273 de 21 de marzo del 2011, emitido por la Superintendencia de Bancos y Seguros, se observa que este se encuentra dirigido al

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 4-13-IA/20.

Director Nacional de Recuperación Financiera del Banco Central del Ecuador, que en su parte pertinente dispone:

En cumplimiento de lo dispuesto por el Juez Sexto de lo Civil de Pichincha en Resolución del 10 de octubre del 2005, ratificada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional el 8 de noviembre de 2006, ésta (sic) Superintendencia de Bancos y Seguros, deja sin efecto lo dispuesto en el oficio No. SBS-AS-2005-0588 de 22 de julio del 2005, en el que se ordenó, como medida preventiva, al liquidador de Filanbanco S.A. en liquidación no aceptar las acreencias a nombre del Banco de los Andes C.A. derivadas del acta de mediación suscrita entre Filanbanco S.A. en liquidación (liquidador Nelson Xavier Izurieta Cruz) y el contralmirante Guillermo Dueñas Gerente General del Banco de los Andes C.A.

Esta disposición la doy en cumplimiento de la providencia dictada por el Juez Sexto de lo Civil de Pichincha, de 9 de marzo de 2011, cuya, copia anexo, dentro de la acción de Amparo Constitucional No. 755-05. [Énfasis añadido]

Sírvase tomar las medidas que en derecho correspondan para el cumplimiento de esta disposición.

- 29.** Se evidencia que los oficios se encuentran dirigidos desde la administración (Superintendencia de Bancos y Seguros), hacia otro órgano administrativo (Banco Central del Ecuador) a efectos de dar “*cumplimiento de lo dispuesto por el Juez Sexto de lo Civil de Pichincha en Resolución del 10 de octubre del 2005, ratificada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional el 8 de noviembre de 2006*”, de modo que no se encuentran dirigidos hacia los administrados de manera indeterminada o general.
- 30.** Así, se tiene que los oficios son actos mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa intercambiados entre órganos de la administración⁹. Este tipo de actos no tiene aptitud para producir efectos jurídicos por sí solos -debido a que los mismos no gozan de la condición de aplicabilidad directa e inmediata-, puesto que constituyen actos preparatorios¹⁰. En el caso en concreto, los oficios tuvieron como finalidad la formación de la voluntad del Banco Central del Ecuador, puntualmente, al Gerente General y al Director Nacional de Recuperación Financiera, a efectos de canalizarlo a la jueza de coactivas de la institución y proceda a decidir en el procedimiento coactivo.
- 31.** En conclusión, tanto la sentencia No. 0501-2006-RA, la cual confirmaba la sentencia dictada por el Juez Sexto de lo Civil de Pichincha, de 10 de octubre de 2005, dentro del juicio número 755-2005, como los oficios No. SBS-2011-273 y SBS-2011-0408 no son objeto de acción por incumplimiento.

⁹ Código Orgánico Administrativo. Artículo 120.- Acto de simple administración es toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 5-13-IA/21.

32. Esta Corte deja a salvo el derecho de los accionantes de presentar las acciones a que hubiere lugar para la consecución de sus pretensiones.

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. **Negar** la acción por incumplimiento No. 5-18-AN.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.26
19:56:36 -05'00'
Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0005-18-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintiséis de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 5-18-IS/22
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

CASO No. 5-18-IS

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

SENTENCIA

Tema: En el presente caso, la Corte desestima una acción de incumplimiento presentada por la compañía DIARJO S.A., mediante el cual solicita el cumplimiento de la sentencia constitucional dictada el 7 de noviembre de 2014 por la jueza de la Unidad Judicial Penal Norte 2 con sede en el cantón Guayaquil.

I. Antecedentes procesales

1. El 8 de agosto de 2017, el señor José Ángel Morales Torres, por los derechos que representa de DIARJO S.A. (en adelante “**el accionante**”), presentó una acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2014 por la jueza Shirley Lindao Villón de la Unidad Judicial Penal Norte de Guayaquil (en adelante “**Unidad Judicial**”), dentro del proceso de acción de protección No. 09286-2014-12803 de primera instancia y de la sentencia dictada el 30 de marzo de 2015 por los jueces Lenin Martínez Zeballos, Rocío Córdova Herrera y Mauricio Suárez Espinoza de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia (en adelante “**Corte Provincial**”), signada con el No. 09141-2015-0025 de segunda instancia¹.
2. Por medio de dicha sentencia, se aceptó parcialmente la acción de protección propuesta por el accionante, en contra de la Dirección de la Agencia Nacional de Regulación y Vigilancia Sanitaria (en adelante “**ARCSA**”). En la misma, se dispuso que: “*en el plazo de 96 horas la demandada emita las notificaciones sanitarias obligatorias de los productos que únicamente constan reconocidos y adjuntos en el listado que consta en el considerando quinto, cuyas Notificaciones Sanitarias Obligatorias (NSO) constan emitidas por la autoridad competente (INH y ARCSA). Una vez emitidos los actos administrativos que otorguen la Notificación Sanitaria Obligatoria, la demandada notificará con dicha resolución al Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, a fin de*

¹ De acuerdo a la información que consta en el SATJE, se observa que el señor José Ángel Morales Torres, representante de DIARJO S.A., presentó una acción de protección demandando que la ARCSA impuso requisitos adicionales para la homologación de la Notificación Sanitaria Obligatoria, señalando que ello constituye una discriminación directa en su contra pues “[...] quienes si pueden acceder a los requisitos que impone la demandada son empresas que tienen el poder de manejar los precios a su antojo al gozar de una ventaja que le facilita de manera injustificada manipular el mercado, esta actuación discriminatoria le impide competir en igualdad de condiciones en el mercado por la aplicación de una política sanitaria que no está acorde con lo dispuesto en la Constitución de la República”.

que permita la libre importación de éstos productos a favor del actor, y se considere la Notificación Sanitaria Obligatoria emitidos por la demandada como documentos de control previo válidos para su comercialización en el país.- Al tratarse de bienes de consumo masivo, en caso de así considerarlo, la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, podrá acorde a sus facultades realizar las pruebas técnicas y exámenes necesarios de manera aleatoria a dichos productos para garantizar que se traten de los mismos productos que no ponen en riesgo la salud de los consumidores”.

3. En virtud del sorteo realizado por el Pleno del Organismo el 21 de febrero de 2018, correspondió el conocimiento a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
4. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se sorteó la causa y correspondió a la jueza Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante auto de fecha 9 de septiembre de 2021 y solicitó a la entidad accionada y a la autoridad judicial que emita su correspondiente informe de descargo.

II. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

6. El accionante solicita que la Corte Constitucional declare el incumplimiento de la sentencia dictada el 07 de noviembre de 2014 por la jueza de la Unidad Judicial Penal Norte 2 con sede en el cantón Guayaquil, y ratificada por la sentencia dictada el 30 de marzo de 2015 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, por cuanto *“han sido ignoradas de manera que hasta la fecha no ha sido posible para el Actor (sic) beneficiarse de lo ordenado en las mismas...”*.
7. Agrega que, el incumplimiento no puede ser tolerado a pretexto de *“cumplimiento de requisitos secundarios que no han sido dispuesto por los Jueces. Es decir, no han sido motivo de la Litis y que ahora el demandado ha buscado poner como traba administrativa la hora del cumplimiento de la orden constitucional”*. Para tal efecto, refiere los artículos 22 y 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

8. El accionante solicita, además, que se ordene las reparaciones materiales e inmateriales derivadas del incumplimiento de su labor como juez constitucional.

De la entidad accionada

9. La entidad accionada, mediante oficio No. ARCSA-ARCSA-DAJ-2021-0314-O, de 16 de noviembre de 2021 señaló que el representante legal de DIARJO S.A, a la fecha, no ha ingresado la solicitud al sistema de trámites de Notificaciones Sanitarias Obligatorias para productos cosméticos a través del portal digital de la VUE (Ventanilla Única Ecuatoriana), sistema que el ARCSA “*NO TIENE DOMINIO NI INJERENCIA*”, razón por la cual deben constar los datos e informaciones específicas (*Firma de representante de DIARJO y firma de representante técnico de la compañía*) y habilitante respecto de los productos ordenados en sentencia para la concesión de las NSO, resolución que “*no puede ser cumplida hasta que DIARJO presente la solicitud en la VUE*”.
10. En lo principal, indica que “*la ARCSA tiene la disposición y voluntad para el cumplimiento del mandato constitucional, aclarando que depende que el actor que activó esta garantía jurisdiccional genere la solicitud en la VUE (herramienta electrónica por medio de la cual todo usuario de los servicios aduaneros y, en general, todos los operadores de comercio exterior, presentan los requisitos, trámites y documentos necesarios para la realización de operaciones de comercio exterior) por lo tanto ARCSA, NO TIENEN POTESTAD sobre ella, ya que la entidad del estado ecuatoriano que administra la Ventanilla Única Ecuatoriana de Comercio Exterior es el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, trámite que debe realizarse para que esta Agencia de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria -ARCSA, pueda entregar las Notificaciones Sanitarias ordenadas en sentencia constitucional*”.

De la jueza de primera instancia

11. El 23 de septiembre de 2021, la Ab. Heidi Borja Hernández, jueza de la Unidad Judicial Penal Norte No. 2 con sede en el cantón Guayaquil, informó a este Organismo lo siguiente:
 - 11.1. ARCSA manifestó mediante oficio de 20 de abril de 2016, que se comunicaron con la parte actora “*pidiéndole que ingrese las solicitudes pertinentes en las Ventanillas Única Ecuatoriana (sic) respecto a los productos correspondientes para por nuestra parte proceder INMEDIATAMENTE a concederle las Notificaciones Sanitarias Obligatorias y así cumplir a la brevedad posible y sin dilaciones con la resolución constitucional expedida en esta causa...*”.
 - 11.2. El 2 de mayo de 2016, corrió traslado a la parte actora, con la finalidad de que se pronuncie sobre lo solicitado por ARCSA, sin embargo, la parte actora no presentó ningún escrito.
 - 11.3. El 8 de agosto de 2017, el actor presentó acción de incumplimiento de la sentencia. En el año 2018, todo el expediente fue remitido a la Corte Constitucional.

11.4. Finalmente, señala que la parte accionante jamás informó sobre alguna traba en la ejecución de la sentencia respecto del proceder de ARCSA. “*En esa época, la contestación del accionante era indispensable para establecer el cumplimiento o incumplimiento de la sentencia. Después de 1 año, el accionante comparece (...) interponiendo la acción, y cabe destacar que hasta la actualidad la parte accionada no cumple la sentencia o justifica el incumplimiento...*”.

IV. Decisión cuyo incumplimiento se demanda

- 12.** La decisión cuyo incumplimiento se demanda es la dictada el 7 de noviembre de 2014 por la jueza de la Unidad Judicial Penal Norte 2 con sede en cantón Guayaquil, dentro del proceso de acción de protección No. 09286-2014-12803. A continuación, se transcribe el texto correspondiente a la parte resolutive:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, declara parcialmente con lugar la Acción de Protección Constitucional presentada por José Ángel Morales Torres, disponiéndose que en el plazo de 96 horas la demandada emita las notificaciones sanitarias obligatorias de los productos que únicamente constan reconocidos y adjuntos en el listado que consta en el considerando quinto, cuyas Notificaciones Sanitarias Obligatorias (NSO) constan emitidas por la autoridad competente (INH y ARCSA). Una vez emitidos los actos administrativos que otorguen la Notificación Sanitaria Obligatoria, la demandada notificará con dicha resolución al Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, a fin de que permita la libre importación de éstos productos a favor del actor, y se considere la Notificación Sanitaria Obligatoria emitidos por la demandada como documentos de control previo válidos para su comercialización en el país.- Al tratarse de bienes de consumo masivo, en caso de así considerarlo, la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, podrá acorde a sus facultades realizar pruebas técnicas y exámenes necesarios de manera aleatoria a dichos productos para garantizar que se traten de los mismos productos que no ponen en riesgo la salud de los consumidores.

- 13.** En el mismo sentido, la sentencia dictada el 30 de marzo de 2015 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas resolvió confirmar la sentencia subida en grado y dispuso “*que la demandada en el plazo de 72 horas emita la Notificación Sanitaria Obligatoria, inscribiendo al margen de las mismas que han sido obtenidas por homologación, posteriormente y de manera inmediata deberá expedir los registros sanitarios y el certificado de libre venta de los productos que se detallan en el considerando CUARTO de la sentencia, luego se crearán los medios técnicos adecuados para la generación de los códigos informáticos y claves para su uso en el sistema Ecuapas a fin de que el actor quede en libertad de importarlos y nacionalizarlos en el país*”².

² La Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia de 16 de junio de 2021, resolvió desestimar la acción extraordinaria de protección signada con el No. 1420-15-EP, propuesta por la ARCSA contra la sentencia dictada el 30 de marzo de 2015 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas.

V. Análisis del caso

14. La Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, tiene entre otras competencias el “*conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”, esto como parte de la amplia esfera del control constitucional que esta Corte ejerce. En este sentido, cuando una sentencia de naturaleza constitucional no se haya cumplido de manera efectiva e integral, la Corte, a través de los mecanismos que la Constitución determina, podrá ordenar y hacer ejecutar el cumplimiento de las sentencias emitidas en procesos de garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales y para ello adoptará todas las medidas que considere pertinentes. Ello, pues la Corte Constitucional se encuentra facultada para declarar el incumplimiento, sancionar a los responsables y a conminar reparaciones.
15. Corresponde en primer lugar, identificar al destinatario responsable del cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2014 por la Unidad Judicial, así como de la sentencia dictada el 30 de marzo de 2015 por la Corte Provincial, el cual se aprecia de manera clara que es la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA).
16. De igual manera, corresponde identificar a la autoridad judicial a cargo de la ejecución de la sentencia cuyo cumplimiento se demanda. En el presente caso, se observa que la autoridad judicial era la jueza de la Unidad Judicial Penal Norte 2 con sede en cantón Guayaquil.
17. Una vez identificada la entidad obligada al cumplimiento de la sentencia exigida, corresponde analizar las obligaciones a cumplirse. En ese sentido, debido a que la sentencia dictada el 30 de marzo de 2015 por la Corte Provincial ratifica la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2014 por la jueza Shirley Lindao Villao de la Unidad Judicial detallada en el párrafo 12 *supra*, se observa que lo dispuesto se concreta en:
 - 1) Emitir las notificaciones sanitarias obligatorias en el plazo de 72 horas, inscribiendo al margen de las mismas que han sido obtenidas por homologación,
 - 2) Una vez emitidas, expedirá de forma inmediata los registros sanitarios y el certificado de libre venta de los productos que se detallan en el considerando CUARTO de la sentencia,
 - 3) Posteriormente, deberá crear los medios técnicos adecuados para la generación de los códigos informáticos y claves para su uso en el sistema Ecuapas, a fin de que el actor quede en libertad de importarlos y nacionalizarlos en el país.
18. La Corte ha establecido que el objeto de la acción de incumplimiento es verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas. Identificada al detalle que ha sido la obligación dispuesta en la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2014 por la Unidad Judicial, ratificada por la sentencia dictada el 30 de marzo de 2015 por la Corte Provincial, se procede a verificar

si esta fue cumplida, a la luz de la documentación proporcionada por las partes procesales que consta en el expediente constitucional de la causa No. 5-18-IS.

19. En ese sentido, respecto al numeral 1 del párrafo 17 *supra*, este Organismo observa en el expediente procesal:

- 1) A fojas 23 y 24, que la entidad accionada mediante oficio No. ARCSA – ARCSA-CGTC- DTRSNSOYA-2015-1338-O de 22 de abril de 2015, suscrito por el Lcdo. Amjad Abdulla, director técnico de Registro Sanitario, Notificación Sanitaria Obligatoria y Autorizaciones (E), expuso y solicitó al representante legal de DIARJO S.A.: *“...que se ha verificado información en las bases de datos de sistema Ventanilla Única Ecuatoriana (VUE) para confirmar el ingreso de solicitudes de la empresa (...); se evidenció que aún no existen solicitudes emitidas para obtención de Notificación Sanitaria Obligatoria de productos cosméticos, requerimos (que) para dar cumplimiento en la sentencia expuesta, que se ingresen las solicitudes correspondientes mediante VUE lo más pronto posible, y que se nos de a conocer los números de las mismas para dar proceso inmediato a lo dispuesto”*.
- 2) A fojas 31 y 32, la entidad accionada mediante oficio No. ARCSA-ARCSA-CGTC- DTRSNSOYA-2016-0001-O de 7 de abril de 2016, suscrito por BQF. Edgar Paul Recalde Posso, director técnico de Registro Sanitario Notificación Sanitaria Obligatoria y Autorizaciones, Subrogante, solicitó al representante legal de DIARJO: *“... una vez más solicitamos de manera oficial que su representada, la empresa Diarjo S.A. proceda a ingresar a través del sistema de ventanilla única ecuatoriana -VUE, la correspondiente solicitud de inscripción de los productos que requieren obtener notificación sanitaria obligatoria, información que resulta indispensable para que la Agencia pueda identificar los productos, con sus respectivas especificaciones, que se han dispuesto otorgar la Notificación Sanitaria Obligatoria, mediante orden judicial. Con esta información que usted se sirva ingresar a través del sistema antes indicado, se procederá inmediatamente a realizar el trámite correspondiente para dar cumplimiento a la sentencia judicial referida, de lo cual se informará a la Judicatura ejecutante”*.
- 3) A fojas 34, 35 y 36, el Ab. Patricio Ocampo Lascano, director de asesoría jurídica de la ARCSA, informó a la jueza de la Unidad Judicial Penal Norte 2 de Guayaquil, mediante escrito de 20 de abril de 2016, en lo principal: i) *“... tenemos toda la predisposición de acatar lo resuelto y proceder a cumplir con lo que nos ha sido ordenado”*, ii) aunque es nuestro deseo de cumplir con la sentencia, en la práctica nos es imposible hacerlo de forma unilateral sin la *“mínima colaboración del usuario por los motivos que explicaremos...”*, iii) el Ministerio de Salud Pública emitió el Acuerdo Ministerial 4119³, publicado el

³ Acuerdo Ministerial 4119.- Art. 1.- *“El trámite para obtener el Registro Sanitario de productos sujetos a vigilancia y control sanitario, se realizará a través de la Ventanilla Única Ecuatoriana (VUE) en el sistema ECUAPASS (...)”*.

19 de septiembre de 2013 en el que consta el procedimiento para el otorgamiento de registro sanitario de productos sujetos a vigilancia y control sanitario, los que atañen a la presente acción, debiendo adjuntar documentación y llenar datos y especificaciones “técnicos-descriptivas del producto”.

3.1 Así, de acuerdo a la normativa, nos impide como agencia emitir de forma unilateral las NSO. La norma exige al interesado ingresar el trámite a través del portal digital VUE, es decir, es indispensable que, para poder cumplir con la sentencia, el accionante genere las solicitudes, lo cual permitirá nos habilite para proceder con la aprobación de los mismos. Adicionalmente, existen razones técnicas propias del trámite que obstaculizan, como es la entrega de documentación habilitante y datos específicos, información que se encuentra en poder del administrado.

3.2 Continúa indicando la ARCSA que *“En base a la búsqueda que ha realizado el área respectiva (...), hemos podido corroborar que desde la fecha de implementación de la Ventanilla Única Ecuatoriana, hasta la actualidad, la compañía actora, DIARJO S.A., no refleja solicitudes de trámites de Notificaciones Sanitarias Obligatorias para productos cosméticos, que son el tipo de productos establecidos en la sentencia de la Sala. Para que se observe que esto es cierto, adjuntamos los prints de pantalla del portal”*.

3.3 Es de resaltar que nos hemos comunicado telefónicamente con el administrado, para explicarle la situación, *“e incluso hemos remitido comunicaciones oficiales electrónicas y escritas sobre el tema, expresándole los detalles del asunto y pidiéndole que ingrese las solicitudes (...) para poder concederle inmediatamente las NSO y cumplir a la brevedad posible y sin dilaciones la resolución constitucional”*.

20. Con base a estas consideraciones, esta Corte observa que la ARCSA, como sujeto obligado, se ha visto imposibilitado de cumplir con lo dispuesto en la sentencia en cuestión y en consecuencia no ha podido ejecutarse, esto, debido a que la compañía accionante no ha proporcionado la información necesaria –principalmente la información técnica con la descripción de los productos que serán objetos de control– ni tampoco se observa que ha realizado el ingreso al portal digital de la VUE (Ventanilla Única Ecuatoriana) solicitado por ARCSA, tal como lo establece la normativa legal⁴; es

⁴ De acuerdo a la Decisión 516 sobre la Armonización de Legislaciones en materia de Productos Cosméticos, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Nro. 771 del 14 de marzo del 2002, establece:

“Artículo 5.- Los productos cosméticos a que se refiere la presente Decisión requieren, para su comercialización o expendio en la Subregión, de la Notificación Sanitaria Obligatoria presentada ante la Autoridad Nacional Competente del primer País Miembro de comercialización. Los productos manufacturados en la Subregión deberán realizar la Notificación Sanitaria Obligatoria en el País Miembro de fabricación de manera previa a su comercialización”.

“Artículo 7.- La Notificación Sanitaria Obligatoria a que hace referencia el artículo anterior, deberá estar acompañada de los siguientes requisitos: 1. INFORMACIÓN GENERAL a) Nombre del Representante Legal o Apoderado acompañado de los documentos que acrediten su representación,

más, no consta tampoco algún impulso, argumento o explicación que permita a este Organismo identificar el motivo por el cual DIARJO S.A. no ha proporcionado la información técnica requerida más allá de su mera liberalidad pues se ha demostrado incluso que no ha contestado a los requerimientos del mismo ARCSA (pese a los oficios notificados por esta institución, mediante oficio de fecha 20 de abril de 2016 o de 9 de septiembre de 2021) ni tampoco se pronunció cuando mediante providencia judicial la

según la normativa nacional vigente; b) Nombre del producto o grupo cosmético para el cual se está presentando la notificación; c) Forma Cosmética; d) Nombre o razón social y dirección del fabricante o del responsable de la comercialización del producto autorizado por el fabricante, establecido en la Subregión; e) Pago de la tasa establecida por el País Miembro. 2. INFORMACIÓN TÉCNICA f) La descripción del producto con indicación de su fórmula cualitativa. Adicionalmente se requerirá la declaración cuantitativa para aquellas sustancias de uso restringido y los activos que se encuentren en normas con parámetros establecidos para que ejerzan su acción cosmética, así no tengan restricciones; g) Nomenclatura internacional o genérica de los ingredientes (INCI)..."

Artículo 8.- La Autoridad Nacional Competente, al recibir la Notificación Sanitaria Obligatoria correspondiente, revisará que esté acompañada de los requisitos exigidos, caso en el cual, sin mayor trámite, le asignará un código de identificación para efectos del etiquetado y de la vigilancia y control sanitario en el mercado. Los demás Países Miembros reconocerán el código asignado".

Artículo 9.- Cuando la Notificación Sanitaria Obligatoria no esté acompañada de los requisitos exigidos, la Autoridad Nacional Competente no asignará el código de identificación al que se refiere el artículo 8, e informará al interesado en el acto cuáles recaudos faltan para que sea legalmente aceptada". De acuerdo a la Decisión 833 "Armonización de Legislaciones en materia de productos cosméticos", establece:

Artículo 9.- La solicitud para la emisión del código de la NSO debe ser presentada mediante declaración jurada en el formulario establecido a nivel comunitario, adjuntando la siguiente información: 1. INFORMACIÓN GENERAL a) Nombre del Representante Legal o Apoderado acompañado de los documentos que acrediten su representación, según la normativa nacional vigente; b) Nombre o razón social y dirección del (o los) fabricante (s), y del titular de la NSO; c) Cuando corresponda, el nombre o razón social y dirección del envasador y acondicionador; d) Nombre del producto, su denominación genérica que permita su identificación; y cuando corresponda, el nombre del grupo cosmético y la marca o marcas del producto. Estos deben ser acordes a la función y características del producto y no inducir a engaño o confusión con otra clase de productos; e) Presentación comercial; f) Forma Cosmética; g) Nombre del responsable técnico (Químico Farmacéutico); h) Pago de la tasa establecida por el País Miembro.

ANEXO I PARTE A INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO DE LOS FORMATOS PARA LA APLICACIÓN DE LA DECISIÓN 833 De acuerdo a la Resolución ARCSA-DE-006-2017-CFMR Normativa Técnica Sanitaria para productos cosméticos, productos de higiene doméstica, productos absorbentes de higiene personal. Registro Oficial 968 de 22 de marzo del 2017. Última modificación 19 noviembre del 2018. Estado: Reformado, establece:

PROCEDIMIENTO PARA LA NOTIFICACIÓN SANITARIA OBLIGATORIA

Artículo. 10.- "El solicitante de la Notificación Sanitaria Obligatoria por primera vez o por renovación del código de identificación de la NSO, deberá presentar el Formato Único FNSOC-001 (Resolución CAN 1333) para productos cosméticos o el formato FNSOHA-001 (Resolución CAN 1370) para productos de higiene doméstica y productos absorbentes de higiene personal, ingresando a la Ventanilla Única Ecuatoriana – VUE, de acuerdo al instructivo que la Agencia posee para el efecto".

Artículo 11. "Una vez consignada en la solicitud toda la información correspondiente, la ARCSA, revisará que esté acompañada de los requisitos exigidos en el Art. 7 de la Decisión 516 vigente para productos cosméticos o en el Art. 7 de la Decisión 706 vigente para productos de higiene doméstica y productos absorbentes de higiene personal. Posteriormente el sistema emitirá la orden de pago respectiva de acuerdo a la normativa regulatoria correspondiente de tasas y derechos económicos por servicios, prevista en la normativa vigente. El solicitante dispondrá de diez (10) días plazo para realizar la cancelación del importe de derecho económico (tasa) correspondiente, caso contrario será cancelada dicha solicitud de forma definitiva y tendrá que iniciar nuevamente el proceso".

jueza ejecutora ponía en su conocimiento la necesidad de la información conforme consta en el párrafo 11 *supra*.

21. En este estado, es oportuno indicar, inclusive que las sentencias cuyo incumplimiento se acusa dispuso en que la ARCSA “*podrá acorde a sus facultades realizar pruebas técnicas y exámenes necesarios de manera aleatoria a dichos productos para garantizar que se traten de los mismos productos que no ponen en riesgo la salud de los consumidores*”; lo cual sin duda requiere de la información que proporcione la compañía que pretende comercializar dichos productos.
22. En ese sentido, se advierte que la falta de cumplimiento de la medida ordenada no es imputable a la entidad accionada, sino a la misma beneficiaria compañía DIARJO S.A., por lo que esta Corte se abstiene de declarar el incumplimiento demandado en la presente acción.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento de sentencia signada con el No. 5-18-IS.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.02.03 09:15:09 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en sesión ordinaria de miércoles 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro.- 0005-18-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 13-17-IS/22
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 27 de enero de 2022

CASO No. 13-17-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de una sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en un proceso de acción de protección, al constatar que se cumplió integralmente con la medida de reparación ordenada.

I. Antecedentes y procedimiento

1. María Auxiliadora Zambrano Gilces (“la accionante”) presentó una acción de protección en contra del director ejecutivo de la Comisión Provincial de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Manabí. Demandó para que se implementen las medidas necesarias para que los ciudadanos dedicados al servicio de transporte tipo “taxi ejecutivo” puedan circular sin restricción en los cantones de Manta, Bolívar, Jaramijó y Chone hasta que las autoridades competentes otorguen el permiso de operación correspondiente.¹
2. El 5 de enero de 2010, el juez Primero de Tránsito de Manabí (“el juez”) declaró con lugar la acción de protección, ordenó que la entidad accionada implemente medidas para que los taxis ejecutivos circulen sin restricción y obtengan el permiso de operación. La entidad accionada apeló.
3. El 9 de marzo de 2010, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí (“la Corte Provincial”) rechazó el recurso de apelación y modificó la medida de reparación de primera instancia.
4. Magno Vicente Guerrero Triviño, gerente de la Unión de Cooperativas de Transportes de Pasajeros de Manabí, formuló acción extraordinaria de protección contra la sentencia de la Corte Provincial. El 24 de noviembre de 2010, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió a trámite la demanda.²

¹ Acción de protección, en primera instancia el proceso fue signado con el No. 13451-2009-0084, en segunda instancia el proceso fue signado con el No. 13111-2010-0019. La accionante también señaló que la policía de tránsito perseguía, detenía, incautaba unidades o apresaba a los choferes de taxi ejecutivo, vulnerando los derechos al trabajo, libertad de tránsito y transporte.

² Corte Constitucional, causa No. 648-10-EP.

5. El 28 de marzo de 2017, Jefferson Elías Giler Pin, gerente general de Gip Car S.A., Ángel Antonio Guerrero Pico, gerente general de Palmera Car S.A. Taxi Ejecutivo, Álvaro Mecías Moreira, gerente general de Premium Car S.A., y Jacinto Ramón Paiva Cevallos, gerente general de Taxcircunval S.A., (“los accionantes”) presentaron acción de incumplimiento de las sentencias de 5 de enero y 9 de marzo de 2010, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta (“GAD Manta”) y la Dirección de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD Manta (“Dirección de Transporte”).

6. El 13 de septiembre de 2017, Manuel Viteri Olvera, exjuez de la Corte Constitucional, avocó conocimiento de la causa y solicitó informes sobre el presunto incumplimiento a las entidades demandadas y al juez. El 20 y 28 de septiembre de 2017, el juez y la Dirección de Transporte remitieron sus informes, respectivamente.

7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó nuevamente la causa y su conocimiento correspondió al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 22 de octubre de 2021, notificó a los accionantes para que informen si se mantiene el presunto incumplimiento y al juez (actual Unidad Judicial Penal de Manabí) para que informe la ejecución integral de la sentencia.

8. El 29 de octubre, 4 y 9 de noviembre de 2021, los accionantes, el juez y el GAD Manta remitieron sus informes, respectivamente.

II. Competencia de la Corte Constitucional

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.³

III. Fundamentos de la demanda y pretensiones

10. Los accionantes señalan que sus compañías de taxi ejecutivo se adhirieron a la demanda de acción de protección formulada por María Auxiliadora Zambrano Gilces, que por ese motivo el juez primero dictó medidas de reparación con efectos *inter comunis* “a favor de dichas compañías para que ejerzan sus funciones como taxi ejecutivo en la ciudad de Manta”, que la sentencia se ejecutorió y “deb[ió] otorgarse Los Permisos de Operación para dichas compañías”,⁴ que no se cumplió la sentencia y se siguió deteniendo a los conductores de taxi ejecutivo.

11. Confirman los accionantes que, en el año 2013, la Agencia Nacional de Tránsito legalizó “de manera parcial” a los integrantes de las compañías Taxcircunval, Gip Car,

³ Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 162 al 165.

⁴ Demanda de incumplimiento de sentencia, fs. 204 a la 212 del expediente constitucional.

Premium Car, Palmera Car, comprometiéndose “*en lo posterior a la legalización total de los accionistas de dichas compañías*”,⁵ lo que tampoco se cumplió.

12. Respecto a la competencia de tránsito, los accionantes agregan que, en el año 2016, la competencia de tránsito pasó al GAD Manta y emitió un cronograma para legalizar a todos los accionistas, que en el año 2019 otorgó permisos de operación a la mayoría de accionistas, pero que por la “*transición de alcaldía no se culminó con el 100 por ciento de los accionistas*”, que “*el cumplimiento de una orden constitucional debe hacerse integralmente, de manera inmediata, NO POR PARTES como se ha venido haciendo*” (énfasis en el original). Exigen que se cumpla la sentencia de manera inmediata y se imponga “*la sanción de ley a los desobedientes*”.⁶

13. Consta en el expediente, que el GAD Manta señala “*la competencia de planificación, regulación y control del Tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial*” le fue conferida el 26 de abril de 2012, a partir de lo cual atendió las solicitudes de las compañías de taxis ejecutivos “*para regularizarlas o negarlas motivadamente... verificando los requisitos en la ley, reglamento y en la sentencia*”,⁷ expresa que las compañías de los accionantes ya poseen permisos de operación con sus respectivos accionistas, que “*actualmente constan registradas 495 cupos otorgados a 8 Compañías de transporte ejecutivos... que operan en el Cantón Manta cumpliendo con los requisitos exigido en la Ley y Reglamento en cuanto al color, distintivo, manejados por choferes profesionales y constituido en compañía regularizadas y controladas por [la Dirección de Transporte]*”.⁸

14. Además, el GAD Manta alega que la acción es improcedente porque la sentencia se ejecutó integralmente y fue archivada, que no se cumplió el trámite establecido en la LOGJCC porque el juez de ejecución debió remitir un informe de incumplimiento a la Corte Constitucional y no los accionantes demandar directamente, y que no se trata de una misma sentencia porque la numeración de la causa es diferente en primera y segunda instancia. Solicita que se desestime y archive la demanda.⁹

15. El juez primero manifiesta que la sentencia de la Corte Provincial fue cumplida por los accionados porque se “*autori[zó] la libre circulación de las unidades beneficiadas con la acción de protección*”, y que, al verificarse el cumplimiento de la sentencia, se archivó la causa mediante auto de 26 de marzo del 2015.¹⁰

⁵ Gerentes y representantes legales de las compañías de taxi Taxcircunval, Gip Car, Premium Car, Palmera Car, informe de 29 de octubre de 2021.

⁶ Gerentes y representantes legales de las compañías de taxi Taxcircunval, Gip Car, Premium Car, Palmera Car, informe de 29 de octubre de 2021.

⁷ Iliana Jazmín Gutiérrez Toromoreno, procuradora síndica del GAD Manta, informe de 9 de noviembre de 2021.

⁸ Joseph David León Vincés, director de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD Manta, memorando No. MTA-DTTS-MEM-081120211036 de 8 de noviembre de 2021.

⁹ Iliana Jazmín Gutiérrez Toromoreno, síndica del GAD Manta, informe de 9 noviembre de 2021.

¹⁰ Juan Carlos Almache Barreiro, juez de la Unidad Judicial Penal y Tránsito de Portoviejo, oficio No. 13451-2009-0084-OFICIO-12175-2021 de 4 de noviembre de 2021, que contiene el informe del juez primero.

IV. Determinación del cumplimiento de sentencia

16. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene por objeto garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales con relación a la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional. Corresponde a la Corte Constitucional verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.¹¹

17. La sentencia de primera instancia (No. 13451-2009-0084) aceptó la acción de protección y ordenó medidas de reparación:

[S]e ordena que el señor Director Provincial de la Comisión Provincial de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial de Manabí, implemente las medidas necesarias para que los ciudadanos dedicados al sistema de transporte denominado servicio ejecutivo puedan circular sin restricción policial en los cantones Manta, Bolívar, Jaramijó y Chone, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 50 literal b2 del reglamento de la LOTTSV hasta que las autoridades competentes otorguen el permiso de operación correspondiente, pudiendo hacerlo por la vía escrita como es el objeto de la acción de protección. De acuerdo con lo que dispone el Art. 150 del Reglamento de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre y Seguridad Vial, solo se puede aprehender los automotores en general, por razones que no se encuentran debidamente matriculados y pagados los derechos y valores de tránsito asociado a cada vehículo, en armonía con lo previsto en el Art. 104 de la Ley.¹²

18. La sentencia de segunda instancia (No. 13111-2010-0019) rechazó el recurso de apelación y modificó la medida de reparación:

[Se] confirma la sentencia dictada por el señor juez de primer nivel en la parte en que declara con lugar la demanda, modificándola en el sentido en que los vehículos de transporte ejecutivos deben operar cumpliendo con los requisitos exigido en la Ley y Reglamento en cuanto al color, distintivo, manejados por choferes profesionales y constituido en compañía; para lo cual, se le concede el plazo de 90 días tiempo en el que también el Consejo Nacional de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, la Dirección Provincial de Transporte o las Municipalidades respectivas, sin más dilaciones deberán atender sus solicitudes para regularizarlos; o negar motivadamente las mismas. [Énfasis añadido]¹³

19. La Corte verifica que las sentencias corresponden al mismo proceso, que en segunda instancia se rechazó el recurso de apelación, pero se modificó las medidas de reparación con efectos *inter comunis* y se obligó su cumplimiento, en el plazo de 90 días, a un conjunto indeterminado de instituciones.

¹¹ Corte Constitucional, sentencias No. 26-16-IS/20 y No. 3-15-IS/21.

¹² Juzgado Primero de Tránsito de Manabí, sentencia de 5 de enero de 2010.

¹³ Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí, sentencia de 9 de marzo de 2010.

20. Pese a que los accionantes señalan que se adhirieron a la acción de protección, se verifica que no son legitimados activos en el proceso que originó la sentencia *in examine*, pero han ofrecido una argumentación sobre una posible afectación,¹⁴ por el presunto incumplimiento de la sentencia por parte del GAD Manta.

21. La Corte verifica que se regularizaron 8 compañías de taxi ejecutivo en el cantón Manta con observancia a los requisitos establecidos por las normas de tránsito y transporte terrestre.¹⁵ También verifica que las compañías de los accionantes actualmente cuentan con permisos de operación y la habilitación de sus accionistas.¹⁶

22. Los accionantes pretenden que la Corte declare el incumplimiento de la sentencia porque el GAD Manta se demoró en otorgar títulos habilitantes a todos sus accionistas.

23. La Corte advierte que no existe identidad entre el organismo obligado a cumplir la sentencia (Consejo Nacional de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial) y los organismos demandados con esta acción de incumplimiento (GAD Manta y Dirección de Transporte). Según, el GAD Manta, esto se explica porque, al tiempo de ejecutar el fallo, las competencias para planificar, regular y controlar el tránsito fueron transferidas al GAD Manta,¹⁷ lo que habría influido en el tiempo transcurrido entre la emisión del fallo y la regularización de las compañías de taxis ejecutivos, esta Corte estima que esta situación no supone un cumplimiento tardío de la sentencia.

¹⁴ LOGJCC, artículo 164.1; Corte Constitucional, sentencia No. 3-15-IS/21, párrafo 18.

¹⁵ Dirección de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD Manta, informe de 28 de septiembre de 2017, las 8 compañías de taxi ejecutivo obtuvieron sus permisos de operación mediante resoluciones expedidas en cumplimiento de la sentencia de 5 de enero de 2010, luego recibieron la habilitación de unidades de taxi: Ejecutour S.A. (No. 01-CPO-013-2014-ANT de 28 de enero de 2014, 7 unidades), Gipcar S.A. (resolución No. 016-CPO-013-2013-ANT de 8 de agosto de 2013, 6 unidades), Palmera car S.A. taxi ejecutivo (No. 017-CPO-013-2013-ANT de 8 de agosto de 2013, 5 unidades), Compañía de transporte en taxis ejecutivo Amigoscar S.A. (actualmente opera con la renovación No. 001-RPO-DMTTTSV-M-2018), Compañía de transporte ejecutivo Taxcircunval S.A. (resolución No. 012-CPO-013-2013-ANT de 8 de agosto de 2013, 2 unidades), Taxi ejecutivo San Juan de Manta S.A. Taxejemansa (resolución No. 018-CPO-013-2013-ANT de 8 de agosto de 2013, 9 unidades), Premium car S.A. (resolución No. 009-CPO-013-2013-ANT de 1 de agosto de 2013 con 15 unidades), Compañía de transporte ejecutivo Las Cumbres S.A. (resolución No. 013-CPO-013-2013-ANT de 9 de agosto de 2013, 7 unidades), fojas 252 a la 345 del expediente constitucional.

¹⁶ Dirección de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD Manta, memorando No. MTA-DTTS-MEM-081120211036 de 8 de noviembre de 2021. Compañías de los accionantes con sus permisos de operación vigentes: Taxcircunval (permiso No. 003-RPO-DMTTTSV-M-2019), Gip Car (permiso No. 005-RPO-DMTTTSV-M-2018), Premium Car (permiso No. 003-RPO-DMTTTSV-M-2018), Palmera Car (permiso No. 004-RPO-DMTTTSV-M-2018).

¹⁷ Consejo Nacional de Competencias, resolución No. 006-CNC-2012 de 26 de abril de 2012, artículo 4 “Modelo de gestión A.- Corresponden a este modelo de gestión, los siguientes gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales [Manta] tendrán a su cargo la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial en los términos establecidos en la presente resolución.”

24. Tampoco se ha incumplido la sentencia debido a que, por diversas circunstancias¹⁸, no se hayan otorgado títulos habilitantes a todos los accionistas de ciertas compañías de taxis ejecutivos. La medida de reparación, citada anteriormente, dispuso la atención del proceso de regularización de los conductores de taxi ejecutivo y no que éste fuera favorable a todos los solicitantes.

25. En consecuencia, la Corte verifica que se ha dado cumplimiento integral a la sentencia analizada.

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 la acción de incumplimiento planteada.
- 2) Esta decisión es definitiva e inapelable.¹⁹
- 3) Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.02.01 08:39:01
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹⁸ De los informes que obran en el proceso, la Dirección de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD Manta señaló que algunos accionistas no cumplieron los requisitos de ley, otros que no acudieron a la revisión vehicular y otros que no se presentaron al trámite. Además, que desde el otorgamiento del permiso de operación de las compañías, a la actualidad, se han habilitado a más accionistas: Ejecutour S.A. (26 cupos), Gipcar S.A. (101 cupos), Palmera car S.A. taxi ejecutivo (67 cupos), Compañía de transporte en taxis ejecutivo Amigoscar S.A. (51 cupos), Compañía de transporte ejecutivo Taxcircunval S.A. (99 cupos), Taxi ejecutivo San Juan de Manta S.A. Taxejemansa (42 cupos), Premium car S.A. (71 cupos), Compañía de transporte ejecutivo Las Cumbres S.A. (38 cupos).

¹⁹ Constitución, artículo 440.



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0013-17-IS

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 17-18-IS/22
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 27 de enero de 2022

CASO No. 17-18-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional declara el incumplimiento de una de las medidas de la sentencia dictada por la Unidad Judicial de Tránsito con Sede en el cantón Ambato al constatar que no se realizó la reparación económica al accionante.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 23 de septiembre de 2016, Galo Enrique Palacios Zurita (“el accionante”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato (“GAD de Ambato”), por considerar que se vulneró su derecho a la propiedad cuando el GAD de Ambato ocupó una parte de su predio sin haberlo declarado de utilidad pública previamente ni haber pagado el justo precio por dicha ocupación.¹
2. El 30 de septiembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato (“el juez”) declaró con lugar la acción de protección y dispuso como reparación integral garantizar que el hecho no se vuelva a repetir; ofrecer disculpas públicas; y establecer, mediante vía ordinaria, el justo precio por la ocupación del bien (medida a ejecutar).² Una vez emitida la sentencia, el accionante inició varios procesos judiciales.³

¹ Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato. Expediente judicial No. 18461-2016-00872, fojas 11 a 14.

² Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato. Expediente judicial No. 18461-2016-00872, foja 37. De esta acción de protección no se interpusieron recursos.

³ (1) El 27 de diciembre de 2016, interpuso un juicio ordinario de daños y perjuicios en contra del GAD de Ambato. El 30 de diciembre de 2016, el juez que conoció la causa, al verificar que la petición realizada por el accionante devenía del proceso de acción de protección, declaró que no tenía la competencia para conocer dicha causa, inadmitió a trámite la petición y ordenó la devolución de los documentos. Este proceso fue signado con el No. 18334-2016-05660; (2) El 7 de febrero de 2017, interpuso una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo en contra del GAD de Ambato. Este proceso fue un juicio objetivo y fue signado con el No. 18803-2017-00037. Este proceso fue archivado debido a que el demandante no completó la demanda en el plazo establecido por el mismo tribunal.

3. El 5 de abril de 2017, el accionante presentó una demanda al Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (“el Tribunal”) para ejecutar la sentencia de primera instancia.⁴
4. El 1 de junio de 2017, el Tribunal se inhibió de conocer la causa e indicó que quien debe encargarse de la ejecución de la sentencia es el juez que la dictó⁵.
5. El 19 de junio de 2017, el juez dictó un auto indicando que *“el Tribunal ha retardado injustificadamente la ejecución inmediata de la sentencia de 30 de septiembre de 2016”* y remitió el expediente al Tribunal nuevamente.
6. El 30 de junio de 2017, el Tribunal ordenó la devolución de la causa al juzgado de origen por considerar que es incompetente.⁶
7. El 2 de octubre de 2017, el juez convocó a una audiencia de conciliación a las partes. No llegaron a acuerdo conciliatorio alguno.⁷ El accionante apeló. La causa fue sorteada a la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“la Corte Provincial”). La Corte Provincial manifestó que *“no tiene competencia para conocer la materia puesta a su conocimiento vía recurso de apelación”* y *“de la misma manera deberá enviarse el proceso en el término de 5 días a la Corte Constitucional...”*.
8. El 28 de marzo de 2018, el juez remitió la causa a la Corte Constitucional del Ecuador.
9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó la causa y correspondió al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 22 de octubre de 2021, notificó a las partes procesales y solicitó un informe al juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato. El 16 de diciembre de 2021, corrió traslado del escrito presentado por el GAD de Ambato al

⁴ Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato, expediente judicial No. 18803-2017-00081.

⁵ SATJE, Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato, expediente judicial No. 18803-2017-00081. En el auto de inhibición, el Tribunal indicó *“en este proceso no tienen lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento tales como presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte del demandado, apertura de prueba, aceptación de alegatos, designaciones de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales, entre otros”*, *“El proceso de ejecución de reparación económica inicia a partir de la disposición constitucional constante en la sentencia constitucional ejecutoriada, para lo que el juez de primera instancia, según sea el caso, en el término máximo de 10 días, a partir de la notificación de la sentencia constitucional ejecutoriada, deberá remitir el expediente respectivo y la sentencia constitucional en que se ordenó dicha medida a la judicatura contenciosa administrativa competente”*.

⁶ SATJE, Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato, expediente judicial No. 18803-2017 -00081. En el auto, a través de cual se devuelve la causa, el Tribunal indicó *“no tiene asegurada su competencia para iniciar ningún proceso de ejecución de reparación económica, porque no existe ninguna disposición semejante en la sentencia de 30 de diciembre de 2016. Más bien el Tribunal cerciora que la disposición consta en un auto irregular que afirma contradictoriamente que la sentencia constitucional ordena el proceso de reparación económica a este Tribunal, cuando en verdad de lo transcrito de la sentencia referida, no consta disposición semejante”*.

⁷ En el marco de esta diligencia, se designó un perito para que determine el valor a pagar por la reparación económica, de la cual el GAD de Ambato se opuso al informe pericial presentado.

accionante y le solicitó que remita observaciones a las alegaciones mencionadas, en caso de tenerlas. El accionante remitió su contestación.

II. Competencia de la Corte Constitucional

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.⁸

III. Fundamentos de la demanda y pretensiones

11. El juez señala que ha realizado varias acciones a fin de que la sentencia pueda, en fase de ejecución, iniciar el proceso para determinar la reparación económica del accionante.⁹

12. El accionante indica que ha iniciado varios procesos judiciales ordinarios tanto en la vía contenciosa administrativa como en la vía civil para poder cumplir con lo dispuesto en la sentencia de 30 de septiembre de 2016, pero sus procesos han sido rechazados y archivados¹⁰. Solicita a la Corte “*tramitar la ejecución de la sentencia dictada por el Juez de la Unidad Judicial de Tránsito de Ambato, el 30 de septiembre de 2016, con la determinación del monto para la reparación económica*”.¹¹

IV. Determinación del cumplimiento de sentencia

13. La sentencia cuyo incumplimiento se alega dispuso:

a) el Gobierno Autónomo Descentralizado garantice que este hecho no se vuelva a repetir; b) Que reconozca el hecho cometido; y, c) las disculpas públicas. Para determinar la reparación económica se dispone que el legitimado activo inicie el juicio correspondiente en vía ordinaria para el reclamo del justo precio.

14. Respecto a la primera disposición de garantizar la no repetición del hecho, la Corte verifica que la sentencia no ha establecido medida concreta alguna para garantizar que el hecho no vuelva a ocurrir, por lo que no es posible verificar el cumplimiento de una

⁸ Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 16 al 165.

⁹ Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato. Expediente judicial No. 18461-2016-00872, fojas 292 y 292v. Entre las diligencias realizadas, el juez envió la causa al Tribunal Contencioso Administrativo en dos ocasiones a fin de que se determine la reparación económica. Posteriormente envió el proceso a la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua a fin de que se ordene la reparación económica.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, expediente constitucional 17-18-IS, fojas 66 a 68v. De lo dispuesto a través de providencia, se presentaron varios escritos: (1) En los escritos de 23 de marzo de 2021, 28 de octubre de 2021 y 22 de diciembre de 2021 el accionante enfatiza que no se ha dado cumplimiento a la sentencia de acción de protección presentada, (2) En los escritos de 29 de octubre de 2021 y 16 de noviembre de 2021, el GAD de Ambato señala que el legitimado activo es quien debía iniciar el juicio correspondiente en vía ordinaria y, que no ha sido notificado hasta esa fecha con el inicio de tal proceso, (3) En el escrito de 29 de octubre de 2021, el juez de la Unidad Judicial señala que se han realizado todas las actuaciones para la ejecución de la sentencia.

¹¹Ídem, foja 68.

medida indeterminada. A criterio de esta Corte, esta imprecisión en la decisión dificulta la ejecución de la sentencia.

15. Con relación al reconocimiento y las disculpas públicas, la Corte verifica que fueron transmitidas en la Radio Oro Medios y consta en un CD en el expediente constitucional,¹² por lo que fueron cumplidas.

16. En cuanto a la reparación económica, la sentencia dispone que “*el legitimado activo inicie el juicio correspondiente en vía ordinaria para el reclamo del justo precio.*”¹³

17. El accionante inició varios procesos judiciales a fin de cumplir con lo dispuesto por el juez¹⁴. El Tribunal no se pronunció sobre la reparación económica, se inhibió de conocer la causa y devolvió el proceso a su juzgado de origen. En su inhibición el Tribunal señaló

...este Tribunal, no tiene asegurada su competencia para iniciar ningún proceso de ejecución de reparación económica, porque no existe ninguna disposición semejante en la sentencia de 30 de diciembre de 2016. Más bien el Tribunal cerciora que la disposición consta en un auto irregular que afirma contradictoriamente que la sentencia constitucional ordena el proceso de reparación económica a este Tribunal, cuando en verdad de lo transcrito de la sentencia referida, no consta disposición semejante... por lo que ORDENAMOS LA DEVOLUCIÓN DEL PROCESO al Juez Constitucional a fin de que se disponga lo que estime pertinente para dar cumplimiento al texto resolutivo de su propia sentencia ... (énfasis añadido).

18. La ley establece que la reparación económica se tramitará “*en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado*”.¹⁵

19. La Corte ha establecido que “*toda decisión jurisdiccional constituye un conjunto sistemático y armónico, cuya parte considerativa no está aislada de la decisión, sino que forman parte de una unidad*”¹⁶. Al haber declarado la violación de derechos, correspondía la reparación integral. El juez dispuso que el monto de la reparación debía ser determinado

¹² Unidad Judicial de Tránsito con Sede en el cantón Ambato. Expediente judicial No. 18461-2016-00872, fojas 160 a 160v. En la grabación consta el siguiente texto “*En cumplimiento de la sentencia dictada por el Dr. Omar Gallardo Juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato, dentro de la Acción de Protección No. 18461-2016-00872, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, reconoce que en el año 2010, inició la construcción de la obra Paseo Ecológico del Río Ambato Tercera Etapa concluyendo en el año 2011, en los terrenos propiedad del señor Galo Enrique Palacios Zurita, sin que en esa fecha se haya declarado de utilidad pública previamente, por lo que pide disculpas públicas del caso y garantiza que este hecho cometido en la administración anterior, no se volverá a repetir*”

¹³ Expediente constitucional, acción de protección, fojas 173.

¹⁴ Los tres procesos iniciados por el accionante están signados con los números (1.18334-2016-05660- daños y perjuicios), (2.18803-2017-00037- demanda de ejecución de sentencia) y (3. 18803-2017-00081- demanda de juicio objetivo ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato.

¹⁵ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 19. También se ha emitido jurisprudencia constitucional a través de las sentencias 11-16-SIS-CC y 4-13-SAN-CC.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia 66-12-IS/19, párrafo 19.

en juicio ordinario. A criterio de esta Corte, el juez debía especificar e individualizar las obligaciones a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse.

20. La Corte considera que, de la sentencia, se determinó la obligación de cuantificar y pagar el justo precio por el inmueble que el GAD de Ambato ocupó previamente sin haberlo declarado de utilidad pública.

21. Si bien el juez dejó a cargo del accionante la responsabilidad de un juicio ordinario para determinar el justo precio, correspondía a la justicia contencioso administrativa, conforme lo dispone la ley para dar cumplimiento a la sentencia, tramitar la causa y resolver lo que corresponda. Las deficiencias procesales no fueron responsabilidad alguna del accionante y a la administración de justicia (juez y el Tribunal) le correspondía solucionar el problema de forma efectiva, en lugar de inhibirse de conocer la causa.

22. La Corte considera que, al no haberse tramitado la demanda ante la justicia contencioso administrativa, se establecieron obstáculos que impidieron el cumplimiento de la reparación económica dispuesta en la sentencia de 30 de septiembre de 2016.

23. La Corte encuentra que, al no haber dispuesto de forma directa el envío de la sentencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no establecer medidas de reparación verificables y cargar la responsabilidad de iniciar la acción en la persona beneficiaria de la reparación, el juez no precisó de forma adecuada la sentencia y ocasionó dificultades en la ejecución; de igual modo, el Tribunal, al inhibirse de conocer la causa y declararse incompetente, provocó dificultades que podrían haber sido subsanadas si admitía la demanda y le daba el trámite correspondiente. Ambas autoridades judiciales actuaron de tal forma que no tutelaron los derechos de la persona accionante.

24. Por lo mencionado en el párrafo anterior, la Corte llama la atención al juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato, Omar Gallardo, y a los miembros del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato, Walter Patricio Garnica Bustamante, Hernán Neri Salinas Cabrera y Edison Ramiro Guerrero Zúñiga.

V. Decisión

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

- 1.** Declarar el incumplimiento de la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 30 de septiembre de 2016, dictada por la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato.
- 2.** Disponer que el expediente sea enviado al Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato y se conforme otro tribunal para que se establezca el valor de la reparación económica que corresponda.

3. Llamar la atención a Germán Omar Gallardo Tapia, juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato, y a los miembros del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato, Walter Patricio Garnica Bustamante, Hernán Neri Salinas Cabrera y Edison Ramiro Guerrero Zúñiga.
4. El Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato tendrá que informar a esta Corte sobre el cumplimiento de la presente decisión, en un plazo máximo de tres meses a partir de la ejecutoria de esta sentencia.
5. Notifíquese, publíquese y devuélvase el expediente para su ejecución.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
 Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
 por LUIS HERNAN
 BOLIVAR SALGADO
 PESANTES
 Fecha: 2022.02.01
 08:38:39 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
 Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
 por AIDA
 SOLEDAD
 GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0017-18-IS

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 8-19-CN/22
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 27 de enero de 2022.

CASO No. 8-19-CN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza la constitucionalidad de la frase “*arraigo o prohibición de salida*” sin trámite previo del artículo 164 del Código Tributario, tras la consulta de norma efectuada por la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, dentro de la causa N°. 17203-2019-04985. La Corte resuelve que la norma es contraria a lo establecido en los artículos 82, 167 y 168 numeral 3 de la Constitución.

- 1. Antecedentes procesales**
- 1.1. Caso de origen que suscita la consulta de norma
- 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional.....
- 2. Competencia**
- 3. Norma cuya constitucionalidad se consulta**
- 4. Fundamentos de la consulta de norma**
- 4.1. Amicus curiae: Servicio de Rentas Internas
- 5. Consideraciones y fundamento de la consulta de norma**
- 5.1. Consideraciones y fundamento de la consulta de norma.....
- 5.2. ¿La frase el “*arraigo o prohibición de salida*” contenida en el artículo 164 del Código Tributario es contraria al principio de unidad jurisdiccional contemplado en la Constitución?
- 5.3. ¿La frase el “*arraigo o prohibición de salida*” contenida en el artículo 164 del Código Tributario es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica?.....
- 5.4. Consideraciones finales y efectos de la sentencia
- 6. Decisión.....**

1. Antecedentes procesales

1.1. Caso de origen que suscita la consulta de norma

- 1.** El Servicio de Rentas Internas (“SRI”) inició un procedimiento de ejecución de coactivas, signado con el N°. 0833/2013, en contra de la compañía CIRSAECUADOR S.A. El funcionario ejecutor de la Dirección Zonal 9 del SRI dispuso, entre otras medidas, la prohibición de ausentarse del país al señor Augusto Andrés González Ortiz y la retención de fondos en sus cuentas personales por ser

uno de los representantes de la compañía coactivada.

2. El 6 de junio de 2019, el señor Augusto Andrés González Ortiz propuso una acción de protección en contra del funcionario ejecutor del SRI por considerar que vulneró sus derechos constitucionales al libre tránsito, movilidad humana y a la seguridad jurídica¹. Por sorteo, la competencia se radicó en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, (“**Unidad Judicial**”) y la causa fue signada con el N°. 17203-2019-04985.
3. El 19 de junio de 2019 se llevó a cabo la audiencia pública a la que comparecieron el señor Augusto Andrés González Ortiz, como accionante; la señora Angélica Gabriela Meléndez Oña, en representación de la directora general del SRI, así como la señora Jenny Karola Samaniego Tello, delegada del procurador general del Estado. La audiencia fue suspendida a fin de consultar la constitucionalidad de la frase “*arraigo o prohibición de salida del país*” sin trámite previo del artículo 164 del Código Tributario para la resolución de la causa.
4. Mediante providencia de 25 de junio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial ordenó que se remita el expediente a la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 428 de la Constitución del Ecuador (“**Constitución**” o “**CRE**”) y el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
5. El 8 de febrero de 2021, en audiencia pública, la jueza de la Unidad Judicial aceptó la acción de protección previo a la resolución de la presente consulta.²
6. Inconforme con la decisión, el SRI apeló y la competencia se radicó en la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.³

¹ El Servicio de Rentas Internas inició un procedimiento de ejecución de coactivas en contra de la compañía CIRSAECUADOR S.A. por un valor de cerca de USD 4 083 053,17. El funcionario ejecutor dispuso, entre otras medidas, la prohibición de ausentarse del país del señor Augusto Andrés González Ortiz al ser uno de los representantes de la compañía coactivada.

² La jueza de la Unidad Judicial advirtió la existencia de una sentencia de la Corte Constitucional sobre el problema jurídico, pero también otros fallos constitucionales con pronunciamientos que, a su criterio, serían contrarios. En aplicación del principio de supremacía constitucional, en concreto, de los artículos 424 y 425 de la Constitución resolvió aceptar la acción de protección. Además, dispuso: “1.- Levantamiento de la medida de prohibición de salida del país que pesa sobre el señor AUGUSTO ANDRES GONZALEZ ORTIZ establecido por el SERVICIO DE RENTAS INTERNAS SRI, establecida a través de su funcionario (...). 2. Disculpas públicas, para lo cual la institución comunicará oportunamente a la judicatura la forma, medio y fecha, en el término de 18 días de notificada la presente resolución y además se agregará a los autos debidamente materializado una vez realizada. 3. La garantía de que el SRI no repita el mismo hecho, es decir, que se abstenga de expedir en sede administrativa, sin autorización de Juez competente la medida de prohibición de salida del país de los contribuyentes en general y del accionante.”

³ Hasta el momento no se ha emitido la sentencia de segunda instancia.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

7. La jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**jueza consultante**”), elevó a consulta la frase “*arraigo o prohibición de salida del país*” sin trámite previo contenida en el artículo 164 del Código Tributario con motivo de la acción de protección propuesta dentro de la causa N°. 17203-2019-04985 en contra SRI.
8. Mediante auto de 3 de octubre de 2019, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, admitió a trámite la presente consulta de norma.
9. En auto de 12 de junio de 2020, el juez sustanciador Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa y notificó a las partes procesales.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de norma formuladas, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la CRE, los artículos 141, 142 y 143 de la LOGJCC, así como también en función de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y en los artículos 3 numeral 6 y 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

3. Norma cuya constitucionalidad se consulta

11. La frase de la disposición jurídica consultada se encuentra en el Código Tributario y reza:

*Art. 164.- Medidas precautelatorias.- El ejecutor podrá ordenar, en el mismo auto de pago o posteriormente, el arraigo o la prohibición de ausentarse, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Al efecto, no precisará de trámite previo.
(...)*

4. Fundamentos de la consulta de norma

12. En el presente caso, la jueza de la Unidad Judicial solicitó a la Corte Constitucional un pronunciamiento respecto a la facultad conferida por el artículo 164 del Código Tributario al funcionario de coactivas. A su criterio, dicha disposición es contraria a la Constitución, pues el artículo 66 numeral 14 dispone que “*la prohibición de salida del país solo podrá ser ordenada por juez competente*”.

13. La jueza consultante agregó que las atribuciones de un funcionario ejecutor no pueden ser equiparadas con las de un juez. Añadió que la potestad jurisdiccional, en los términos establecidos en la Constitución y en el Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), no se puede asimilar con las funciones del ejecutor. En ese sentido, destacó que la movilidad o libre tránsito es un derecho reconocido en el texto constitucional e instrumentos internacionales y se convierte en un límite para la consecución de otros actos por parte del poder público, por lo que, la Constitución dispuso expresamente que solo un juez podría limitar este derecho.
14. Asimismo, advirtió que, mediante el fallo N°. 009-12-SIN-CC, la Corte Constitucional determinó que el artículo 164 del Código Tributario no vulnera el derecho a la movilidad humana o libre circulación, pues el funcionario ejecutor goza de una facultad jurisdiccional que emana de la Administración. Sin embargo, en otros fallos (N°. 156-12-SEP-CC y N°. 130-13-SEP- 2013), este Organismo resolvió que los funcionarios de coactivas no ejercen jurisdicción, sino funciones de carácter administrativo.
15. Por lo anterior, alegó que la aplicación del artículo 164 del Código Tributario afectaría el derecho a la seguridad jurídica, *“en virtud de que el ejecutor procede a establecer una medida cautelar de prohibición de salida del país, fundamentado en la norma infra constitucional como es el Código Tributario y la sentencia No.009-12-SIN-CC de la Corte Constitucional”*.
16. También explicó la necesidad de un pronunciamiento de la Corte Constitucional por la protección de los derechos humanos *“no solo del accionante del caso sub judice sino de los particulares del territorio ecuatoriano a fin de eliminar el contraste o la contradicción que nace además de lo resuelto por la Corte Constitucional en distintos momentos”*. Sobre este último punto se refirió a los siguientes fallos:
 - 16.1. Resolución N°. 0425-2007-RA de la Corte Constitucional en transición, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N°. 102 de 16 de febrero de 2009, donde se determinó que la coactiva tiene naturaleza administrativa.
 - 16.2. Sentencia N°. 09-12-SIN-CC donde, a través de una acción de inconstitucionalidad, se señaló que el funcionario ejecutor ejerce *“jurisdicción, pero no potestad jurisdiccional conferida por la Función Judicial, sino una propia de la administración”*.
 - 16.3. Sentencia N°. 156-12-SEP-CC en la que la Corte Constitucional señaló que el funcionario recaudador no constituye un juez con facultades y atribuciones jurisdiccionales.
 - 16.4. Sentencia N°. 130-13-SEP-CC donde se concluye que las disposiciones de

los funcionarios recaudadores no constituyen decisiones judiciales en firme, no son sentencias y simplemente nacen del principio de autotutela administrativa.

4.1. Amicus curiae: Servicio de Rentas Internas⁴

17. El 27 de julio de 2020, la señora Angélica Meléndez Oña, en calidad de procuradora de la directora general del SRI, presentó un escrito en el que relató los antecedentes del caso e indicó, principalmente, que:

- i. El presente caso “*no se trata de una nueva demanda de inconstitucionalidad*”, sino de un tema que ya fue abordado previamente por la Corte Constitucional en la sentencia N°. 009-12-SIN-CC, dictada dentro del caso N°. 0050-09-IN. Al respecto, afirmó que, en este fallo, la Corte Constitucional “*por aplicación del control integral de constitucionalidad, efectivamente realizó un estudio de la integridad de las normas constitucionales en su conjunto*”.
- ii. Con relación a lo anterior, señaló que la presente causa “*versa sobre un asunto previamente resuelto (...) esto es la constitucionalidad del artículo 164 del Código Tributario sobre la base de constituirse una norma que presuntamente vulneraría el derecho al libre tránsito consagrado en el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución de la República*”. En tal virtud, estimó “*vital revisar cada uno de los fundamentos esgrimidos por la Corte Constitucional dentro de la sentencia N°. 009-12-SIN-CC, dictada dentro del caso N°. 0050-09-IN, y verificar si los mismos subsisten o no*”.
- iii. Por otro lado, resaltó la relación entre los tributos y el ejercicio de los derechos humanos, pues “*sin una efectiva recaudación tributaria, se hace impensable lograr una distribución equitativa de los recursos y la riqueza que permita el acceso al buen vivir*”. Agregó que para este caso se debe evaluar el principio de suficiencia recaudatoria que permite que la recaudación sea “*suficiente para satisfacer el presupuesto o el gasto público*”.
- iv. Insistió que la facultad de arraigo o la prohibición de salida del país, así como las medidas precautelatorias son indispensables para lograr la recaudación eficaz y que sin ellas “*se obstaculizaría la redistribución de los ingresos provenientes de los tributos y el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales para alcanzar el buen vivir*”.

5. Consideraciones y fundamento de la consulta de norma

18. De conformidad con el artículo 428 de la CRE, el artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) y el artículo 141 de la LOGJCC, si una autoridad

⁴ El SRI solicitó comparecer en la presente causa en calidad de *amicus curiae*.

judicial, dentro de un proceso de su conocimiento, considera que un precepto aplicable para resolver la controversia es contrario a la Constitución no puede resolver su inaplicación, sino que deberá suspender la tramitación de la causa y remitir el expediente a la Corte Constitucional para que este Organismo decida si el precepto consultado es inconstitucional o no. En consecuencia, únicamente si el operador judicial, de oficio o a petición de parte, tiene una “*duda razonable y motivada*”⁵ sobre la aplicación de una disposición jurídica en la sustanciación de un caso, puede recurrir a esta acción, ya que, el control concreto de constitucionalidad no persigue responder consultas normativas en abstracto, que no sean aplicables a la causa en discusión. Debido a la afectación que supone a los derechos de las partes procesales la suspensión de la causa, la consulta de norma se torna excepcional y se justifica en que la aplicación de una disposición jurídica en ese caso concreto podría contravenir a la Constitución y vulnerar derechos.

19. En virtud de lo expuesto, este Organismo logra evidenciar que la consulta de norma es pertinente porque plantea dudas respecto a una disposición jurídica aplicable en el presente caso y que puede ser contraria a la Constitución. Si bien esta Corte advierte que, debido al transcurso del tiempo, la jueza de la Unidad Judicial resolvió la causa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 141 y 142 de la LOGJCC, esta Corte debe proceder al análisis de la norma consultada.

5.1. Consideraciones y fundamento de la consulta de norma

20. De lo enunciado en el acápite 4 *supra*, la jueza consultante formula tres cargos respecto a la presunta incompatibilidad del artículo 164 del Código Tributario: **(i)** la vulneración del derecho a la movilidad humana y libertad de circulación (párr. 12 *supra*) **(ii)** la transgresión al principio de unidad jurisdiccional contenido en la Constitución (párr. 13 y 14 *supra*) y **(iii)** la incompatibilidad con el derecho a la seguridad jurídica (párr. 15 *supra*).
21. Ahora bien, previo a pronunciarse sobre los cargos formulados, este Organismo advierte la existencia de la sentencia N°. 009-12-SIN-CC que analizó la constitucionalidad del artículo 164 del Código Tributario y la confrontó con los siguientes cargos: **(i)** el artículo 133 de la Constitución que determina qué leyes son orgánicas y ordinarias, así como **(ii)** frente al artículo 66 numeral 14 relacionado con el derecho a la movilidad humana y libertad de circulación. Esto se verifica en los acápites “Determinación de los problemas jurídicos a resolverse” y “Consideraciones de la Corte Constitucional, para el período de transición, sobre los problemas jurídicos identificados”.

⁵ El artículo 142 de la LOGJCC precisa que “*cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional (...)*”.

22. Por lo tanto, si bien esta Corte identifica la identidad de objeto frente a la sentencia N°. 009-12-SIN-CC, pues la disposición sometida a consulta es el artículo 164 del Código Tributario, no ocurre lo mismo con todos los cargos analizados por la Corte Constitucional en dicha sentencia desestimatoria y los argumentos expuestos por la jueza consultante. El fallo referido se pronunció respecto a la compatibilidad del artículo 164 del Código Tributario con el derecho a la movilidad humana y libertad de circulación (artículo 66 numeral 14), por lo que, este asunto no será discutido en la presente sentencia. Sin embargo, en esta causa se formularon nuevos cargos que ameritan un análisis como lo son (i) la vulneración al principio de unidad jurisdiccional y (ii) la incompatibilidad con el derecho a la seguridad jurídica.
23. Con fundamento en lo expuesto, este Organismo revisará la constitucionalidad de la norma impugnada respecto a los nuevos cargos presentados, mediante la resolución de los siguientes problemas jurídicos:

–¿La frase el “*arraigo o prohibición de salida*” sin trámite previo contenida en el artículo 164 del Código Tributario es contraria al principio de unidad jurisdiccional contemplado en la Constitución?

–¿La frase el “*arraigo o prohibición de salida*” sin trámite previo contenida en el artículo 164 del Código Tributario es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica?

5.2. ¿La frase el “*arraigo o prohibición de salida*” sin trámite previo contenida en el artículo 164 del Código Tributario es contraria al principio de unidad jurisdiccional contemplado en la Constitución?

24. La Constitución de 2008 advierte la importancia del control judicial como el único medio para la limitación y goce del derecho a la movilidad humana y a la libre circulación con la finalidad de eliminar la arbitrariedad. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, mediante la Observación General 27, ya advirtió que:

A menudo la práctica de los Estados demuestra que las normas jurídicas y las medidas administrativas afectan negativamente el derecho de salida, en particular del propio país de la persona. En consecuencia, es sumamente importante que los Estados Partes informen de todas las restricciones jurídicas y prácticas que aplican al derecho de salida, tanto a nacionales como extranjeros (...).⁶

25. El Comité agregó que ninguna restricción puede comprometer la esencia o núcleo del derecho y que las leyes que faculden la aplicación de restricciones “*deben utilizar criterios precisos y no conferir discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación*”.⁷

⁶ *Ibid*, artículo 10.

⁷ *Ibid*, artículo 13.

26. Ahora bien, de conformidad con lo anterior, resulta relevante evidenciar que en el Ecuador cualquier limitación a la movilidad humana y libertad de circulación debe ser ordenada por un juez competente. En ese sentido, para analizar la constitucionalidad de la frase “*arraigo o prohibición de salida*” del país sin trámite previo del artículo 164 del Código Tributario resulta necesario evaluar si es que el funcionario ejecutor ostenta funciones jurisdiccionales en los términos dispuestos en la Constitución.

27. Respecto a la administración de justicia, la CRE determina que:

Art. 167.- La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución.

28. En ese mismo sentido, el texto constitucional dispone, en su artículo 168, el principio de unidad jurisdiccional de la siguiente manera:

3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución.

29. La jurisdicción no es sino, “*la función pública realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley*”⁸. La soberanía popular es la que da origen a la potestad de administrar justicia y confiere esta prerrogativa al Estado a través de sus órganos, por esa razón, la Constitución como máxima expresión democrática y soberana determina que la función jurisdiccional “*emana del pueblo*”. El fundamento de esta distinción radica en la renuncia a ejercer justicia de manera particular y, en su lugar, someter los conflictos a un tercero independiente, imparcial y determinado, por este motivo, la regulación de los sujetos y órganos que administran justicia se encuentra delimitada en el texto constitucional, debido al carácter excepcional y privativo que emana de esta facultad.

30. La doctrina ha establecido que la unidad jurisdiccional es una manifestación del principio de exclusividad, pues, “*si la justicia tiene que ser administrada única y exclusivamente por jueces y magistrados integrantes del poder judicial (...) no puede haber ni una sola manifestación del ejercicio de la potestad jurisdiccional que escape a este principio*”⁹ (Énfasis añadido). De conformidad con el planteamiento anterior, el artículo 168 numeral 3 de la Constitución del Ecuador

⁸ Eduardo J. Couture. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. (3ª Ed.) Buenos Aires: Depalma Editor, 1958, p.40. Para el autor, en virtud de la función jurisdiccional, “*por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución*”.

⁹ Juan Pérez Royo y Manuel Carrasco Durán. *Curso de Derecho Constitucional* (17ª Ed.) Madrid: Marcial Pons, 2021, p. 705.

reconoce el principio de unidad jurisdiccional y, así, determina que solo los jueces y tribunales, así como las instituciones u órganos expresamente reconocidos en el texto constitucional pueden ejercer la potestad jurisdiccional.

- 31.** En consecuencia, en el Ecuador se encuentran diferenciadas las instituciones capaces de ejercer jurisdicción de manera que se cumple el principio de unidad jurisdiccional y de exclusividad. Así, tal y como determina la Constitución, el COFJ replica que la potestad jurisdiccional solo puede ser ejercida por “*las juezas y jueces nombrados de conformidad con sus preceptos*”¹⁰, pues su jurisdicción emana de la Función Judicial¹¹. Por su parte, los sujetos u órganos explícitamente reconocidos en la Constitución que pueden administrar justicia, y cuya jurisdicción no proviene de la Función Judicial son la Corte Constitucional del Ecuador¹², el Tribunal Contencioso Electoral¹³, los tribunales de conciliación y arbitraje¹⁴, así como la justicia indígena¹⁵, cada uno de ellos con sus propias particularidades.
- 32.** Ahora bien, este Organismos estima oportuno responder al cargo formulado por la jueza consultante respecto a la existencia de fallos constitucionales que han abordado el tema bajo análisis:

32.1. En la sentencia N°. 009-12-SIN-CC de 17 de abril de 2012, la anterior conformación de la Corte Constitucional dilucidó que el funcionario ejecutor ejerce “*jurisdicción coactiva, por ello, la denominación de jueces de coactiva*”. En ese sentido, determinó que dicho funcionario ostenta funciones cuasi-jurisdiccionales, pues, aunque se reconoce que esta calidad

¹⁰ Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento 544 de 09 marzo de 2009, artículo 7.

¹¹ La Constitución establece, en su artículo 178, que son instituciones con facultad jurisdiccional que emana de la Función Judicial las siguientes: “*1. La Corte Nacional de Justicia. 2. Las cortes provinciales de justicia. 3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley. 4. Los juzgados de paz.*”

¹² Constitución, “*Art. 429.- La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito (...)*” (Énfasis añadido).

¹³ Constitución, “*Art. 221.- El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes: 1. Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas. 2. Sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales. (...) Sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento.*” (Énfasis añadido).

¹⁴ Constitución, “*Art. 326. 12. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje*”. (Énfasis añadido).

¹⁵ Constitución, “*Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.*” (Énfasis añadido).

no deviene de la Función Judicial, ejerce una jurisdicción *especial*, que emana de la propia Administración.¹⁶

- 32.2.** Por su parte, la sentencia N°. 156-12-SEP-CC de 17 de abril de 2012 determinó que *“quienes ejercen la denominada ‘jurisdicción coactiva’ son funcionarios de la administración pública, empleados recaudadores que por lo mismo no ejercen la Jurisdicción; de ahí que constituye un acto de autoridad pública no revestida del poder de administrar justicia y que no ha sido emitido dentro de un proceso judicial”*¹⁷ (Énfasis añadido). El razonamiento detrás de esta postura se asentó en que el funcionario ejecutor no puede ser considerado un juez, pues en el procedimiento coactivo no existe un juicio como tal, ya que solo intervienen dos partes: el deudor o sujeto coactivado y el funcionario que representa al acreedor. Así, en el desarrollo de este fallo, se determinó que el funcionario ejecutor es únicamente un servidor de la administración pública, que no regula un proceso judicial y tampoco ostenta facultades jurisdiccionales de ninguna índole.
- 32.3.** Mientras que el fallo N°. 009-12-SIN-CC precisó que los ejecutores gozan de una jurisdicción *especial*; la sentencia N°. 156-12-SEP-CC resolvió que los funcionarios ejecutores no gozan de jurisdicción alguna, sin distinguir si el origen de la obligación es tributario o no.
- 32.4.** Sin detrimento de lo expuesto, este Organismo evidencia que en 2013 las sentencias N°. 129-13-SEP-CC y N°. 130-13-SEP-CC zanjaron la discusión, pues se acogieron al criterio vertido en la sentencia N°. 156-12-SEP-CC y éste ha perdurado hasta la actualidad. En ambos fallos se aclaró que el funcionario ejecutor no tiene facultades jurisdiccionales porque no existe un litigio (juicio), sino un trámite de carácter administrativo en el que se busca hacer efectivo el pago de lo que se debe al Estado y a las instituciones públicas¹⁸. Este criterio es el precedente constitucional fijado por este Organismo que se ha mantenido incólume y que ha sido fundamental, entre otras cosas, para aclarar cuestiones procesales relacionadas con las garantías jurisdiccionales.¹⁹

¹⁶ Como consideraciones adicionales, en el fallo referido, se indicó que los tributos son medios o instrumentos adecuados para la redistribución de la riqueza, por lo que, la Administración Tributaria debe contar con herramientas para *“alcanzar los objetivos constitucionales de política fiscal”*. El fallo precisó, además, que el artículo 300 de la CRE determina los principios del régimen tributario entre los que se encuentra el de suficiencia recaudatoria y que, en virtud de éste, el Estado *“debe gozar de un ordenamiento jurídico que le permita actuar de manera rápida y eficiente”*.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 156-12-SEP-CC de 17 de abril de 2012, p. 8.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 130-13-SEP-CC de 19 de diciembre de 2013, p.13.

¹⁹ Sobre la base de este fundamento, la Corte ha determinado que la acción de protección es la vía idónea para tutelar derechos vulnerados en un procedimiento coactivo, ya que, *“la naturaleza del auto emitido por el juez de coactivas (entiéndase como funcionario de la administración pública) se trata de un acto administrativo expedido dentro de un procedimiento administrativo”*. *Ibid.*

- 32.5.** Posteriormente, en la sentencia N°. 60-11-CN/20 y acumulados, aprobada por unanimidad el 6 de febrero de 2020, este Organismo reiteró que la potestad coactiva no constituye una facultad jurisdiccional, pues conforme al principio de unidad jurisdiccional, reconocido en la Constitución, solo los jueces, tribunales y cortes que forman parte de la Función Judicial pueden administrar justicia, así como los demás órganos a los cuales el constituyente explícitamente dotó de esta potestad. La sentencia determinó que el funcionario ejecutor solo posee *“una atribución específica regulada por el legislador en un campo administrativo, relacionada con el cobro de créditos o deudas públicas”*.
- 32.6.** El fallo referido precisó que más allá de que la legislación denomine como *“juez”* a este servidor público, aquello no comporta que efectivamente lo sea, pues sus funciones *“se encuentran previstas en la normativa infra constitucional”*. Este Organismo recordó que los análisis en el Derecho no deben efectuarse sobre la base de los nombres o denominaciones, sino respecto a los contenidos. Sin detrimento de lo anterior, advirtió que tanto el Código Orgánico Administrativo (*“COA”*) como el Código Tributario ya no otorgan *“dicha denominación [la de juez] al funcionario encargado de las tareas recaudadoras”*.
- 33.** De conformidad con lo anterior, se evidencia que la Corte Constitucional ha cambiado su razonamiento respecto a las facultades del funcionario ejecutor y, al hacerlo, ha nutrido y fundamentado su argumentación al relacionarla con la unidad jurisdiccional, aunarla al análisis de las partes de un litigio y a la observancia del texto constitucional; sin que este Organismo desconozca la calidad de cosa juzgada que tiene la sentencia N°. 009-12-SIN-CC, respecto a la compatibilidad del artículo 164 del Código Tributario con el artículo 66 numeral 14 de la Constitución.
- 34.** Sin detrimento de lo anterior, esta Corte evidencia que la primera disposición jurídica que regula las facultades y atribuciones del funcionario ejecutor se encuentra contenida en el Código Tributario. Así, el artículo 157 de ese cuerpo normativo precisa que para el cobro de créditos tributarios, entre los que se encuentran *“intereses, multas y otros recargos accesorios, como costas de ejecución”*, la administración tributaria goza de la acción coactiva. En el artículo subsiguiente se determina que esta acción será ejercida de manera privativa por los funcionarios recaudadores o ejecutores.
- 35.** La naturaleza de la acción coactiva es propia del principio de autotutela administrativa, en virtud del cual, la administración pública goza del privilegio de determinar por sí misma derechos y obligaciones, así como lograr su ejecución sin

necesidad de acudir a sede judicial “*para garantizar el cumplimiento del fin que [e] es propio*”, es decir, “*asegurar la satisfacción de los intereses generales*”.²⁰

36. Con fundamento en lo anterior, este Organismo observa que el funcionario ejecutor no forma parte de los órganos de la Función Judicial, así como tampoco pertenece a los órganos y funciones que, de manera excepcional, pueden ejercer funciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución (párrafo 31 *supra*). El funcionario de coactivas o ejecutor tributario, como se señaló en los párrafos precedentes, pertenece a la Administración pública y sus atribuciones se encuentran reguladas por la legislación infraconstitucional, específicamente, a través del Código Tributario; no dirime conflictos en calidad de tercero imparcial, sino que ejerce la acción coactiva cuya finalidad no se relaciona con obtener justicia, sino con el cobro de créditos tributarios en firme para asegurar la satisfacción de intereses generales relacionados con el principio de autotutela de la Administración.
37. Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, este Organismo observa que la legislación nacional también ha regulado la situación. La reforma al Código Tributario efectuada el 22 de mayo de 2015, que entró en vigor el 22 de mayo de 2016, agregó el actual artículo 158 al cuerpo normativo, esta disposición establece que:

Art. 158.- Competencia. - La acción coactiva se ejercerá privativamente por los respectivos funcionarios recaudadores de las administraciones tributarias, con sujeción a las disposiciones de esta sección, a las reglas generales de este Código y supletoriamente en lo que fuere pertinente, a las del Código Orgánico General de Procesos.

Las máximas autoridades tributarias podrán designar recaudadores especiales, y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales que estimen necesario. (Énfasis añadido)

38. En consecuencia, el Código Tributario al abordar la competencia o facultades del ejecutor es claro al determinar que, en primer lugar, lo que ejerce es la *acción coactiva* y no *jurisdicción*. En segundo lugar, estos servidores no ostentan la calidad de jueces, sino que efectivamente son “*funcionarios recaudadores*” y su campo de actuación es, por lo tanto, la sede administrativa, mas no la sede judicial debido a que no existe litigio entre las partes.
39. La consideración anterior también se encuentra presente desde el 2017 en la legislación administrativa nacional con la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo (“COA”), cuerpo legal que es norma supletoria del Código Tributario²¹. En el COA se precisa que los funcionarios ejecutores son “*empleados*

²⁰ David Blanquer. *Curso de Derecho Administrativo II*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, p.234.

²¹ Código Orgánico Administrativo, Registro Oficial Suplemento 31 de 07 julio 2017. “*Disposición General Tercera.- En el ámbito tributario, son aplicables, las disposiciones contenidas en el Código Orgánico Tributario y demás normativa vigente, no obstante de ello, las disposiciones del presente*

*recaudadores de las instituciones a las que la ley confiera acción coactiva”*²². Sobre este punto, la doctrina ha señalado que:

*Una de las virtudes principales del COA es que deja absolutamente clarificado que el proceso coactivo es un procedimiento administrativo y no un proceso de índole jurisdiccional -ni cuasi jurisdiccional como algún sector de la doctrina a pretendido encasillarlo- y precisa así mismo que los funcionarios a cargo del ejercicio de esta potestad, son funcionarios administrativos y en ningún caso, jueces. De este modo se superan antiguos atavíos que hacen que hasta hoy, luego de casi veinte años de vigencia del principio de unidad jurisdiccional, haya todavía quienes consideran que los ejecutores son jueces de coactiva, pese a que esta facultad incluso puede, por ley, ser delegada a abogados en libre ejercicio profesional.*²³ (Énfasis añadido)

40. Ahora bien, como se ha logrado evidenciar a lo largo de este análisis, el funcionario ejecutor no tiene la potestad de administrar justicia, pues no ejerce la jurisdicción que emana de la Función Judicial y tampoco pertenece a los sujetos u órganos expresamente reconocidos en la Constitución con facultad jurisdiccional (artículo 167 y 168 numeral 3). En consecuencia, al demostrarse que el funcionario ejecutor no es un juez ni ejerce jurisdicción, sino que cumple con atribuciones relacionadas con la recaudación tributaria que se rigen por el principio de legalidad, la frase del artículo 164 del Código Tributario que otorga al funcionario ejecutor la posibilidad de ordenar el “*arraigo o prohibición de ausentarse*” sin trámite previo es contraria a la Constitución por dotarle de una facultad de la cual no está investido.
41. En conclusión, este Organismo determina que la frase “*arraigo o prohibición de salida*” sin trámite previo contenida en el artículo 164 del Código Tributario, en los términos en los que se encuentra, es contraria a los artículos 167 y 168 numeral 3 de la Constitución.
42. Sin perjuicio de la consideración anterior, esta Corte procederá al análisis del siguiente cargo.

5.3. ¿La frase el “arraigo o prohibición de salida” sin trámite previo contenida en el artículo 164 del Código Tributario es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica?

43. El artículo 82 de la Constitución determina que el derecho a la seguridad jurídica “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas*

Código se aplicarán de manera supletoria, con excepción de lo previsto en el artículo 185 del Código Orgánico Tributario que se deroga, debiendo a efectos de la base para las posturas del remate observarse lo previsto en el Código Orgánico Administrativo”.

²² COA, artículo 262.

²³ Carmen Simone Lasso, “El proceso coactivo en el Código Orgánico Administrativo” en *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*. Juan Pablo Aguilar y Verónica Chiriboga (coords.) Quito: Cevallos Editora Jurídica, 2018, pp. 274 y 275.

jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
(Énfasis añadido)

44. Este derecho pretende garantizar a los individuos un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, que permita tener una noción razonable de las reglas o las disposiciones que serán aplicadas en supuestos específicos²⁴. El objetivo fundamental de la seguridad jurídica es evitar la arbitrariedad y, así, obtener certeza de que toda autoridad pública y más aún las autoridades judiciales²⁵ competentes respetarán las normas aplicables, así como los derechos reconocidos en la Constitución.
45. Ahora bien, como ha quedado establecido, la prohibición de salida del país únicamente puede ser dispuesta por un juez competente para evitar el abuso de la autoridad, la arbitrariedad y garantizar imparcialidad.
46. La jueza consultante evidencia que la frase de la norma consultada es contraria al derecho a la seguridad jurídica porque el arraigo o prohibición de salida del país es ordenada por un funcionario que carece de competencia, asimismo, expresa que, por las particularidades de este caso, se creó incertidumbre jurídica respecto a si el funcionario ejecutor ejerce una jurisdicción especial o si únicamente se trata de un servidor que ejerce atribuciones administrativas.
47. A lo largo de esta sentencia, la Corte Constitucional ha determinado que el funcionario ejecutor es un servidor de la administración pública cuya labor se circunscribe a la recaudación de créditos tributarios y de rubros expresamente contemplados en la legislación, asimismo, advierte que, para el ejercicio de sus funciones no ejerce jurisdicción, sino la acción coactiva (párrafos 34-38 *supra*). En consecuencia, la frase consultada del Código Tributario que faculta a los funcionarios ejecutores a restringir un derecho cuya competencia se encuentra atribuida únicamente a juezas y jueces es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica; evidenciándose que con esta frase de la norma consultada se contempla la posibilidad de que se dicte una medida por parte de una autoridad que no es competente para el efecto.
48. En esa misma línea, esta Corte observa que por el tratamiento que se dio a este tema (párrafo 32 *supra*) existió inseguridad jurídica, lo que devino en que existiera oscuridad frente a qué precedente o razonamiento constitucional era aplicable, para determinar, la competencia del funcionario de coactivas.
49. Ahora bien, bajo el análisis efectuado, este Organismo concluye que la facultad otorgada en el artículo 164 del Código Tributario al funcionario ejecutor para prohibir la salida del país o arraigo es incompatible con el derecho a la seguridad

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 18.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 946-15-EP/20 del 7 de octubre de 2020, párr. 28.

jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución, pues este funcionario no es la autoridad competente que puede determinar la restricción a este derecho.

5.4. Consideraciones finales y efectos de la sentencia

50. Esta Corte no desconoce que la política fiscal persigue fines constitucionalmente válidos como el financiamiento de servicios, bienes públicos, la redistribución de los ingresos, así como la generación de incentivos productivos, entre otros²⁶. Tampoco deja de observar que el funcionamiento del Estado depende del aporte impositivo y que, por esta razón, se faculta a que la administración tributaria, a través de sus funcionarios competentes, puedan recaudar estos recursos (principio de suficiencia recaudatoria) y cuenten con herramientas para tal efecto.
51. No obstante, pese a la consideración anterior, la Constitución es clara al disponer que el arraigo o prohibición de salida únicamente puede ser ordenada por una autoridad competente (artículo 82 de la CRE) y que el funcionario ejecutor no ejerce jurisdicción en los términos de la Constitución (artículos 167 y 168 numeral 3), por lo que, efectivamente se comprueba que no es posible subordinar normas constitucionales a una disposición infraconstitucional, en este caso, el Código Tributario.
52. Cabe resaltar que el artículo 164 del Código Tributario también establece medidas cautelares de carácter real como el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes, por lo que, la administración tributaria cuenta con otras herramientas para cumplir con su función recaudadora. De conformidad con lo anterior, este Organismo también estima oportuno recordar a la administración tributaria que la imposición de estas medidas cautelares debe ser proporcional y razonable.
53. Por otro lado, esta Corte evidencia que, a diferencia de la contradicción constitucional contenida en el Código Tributario respecto a las medidas cautelares que puede ordenar el funcionario ejecutor de la administración tributaria, la regulación es distinta para el funcionario ejecutor que se rige por el COA. Así, este último debe solicitar la medida cautelar de prohibición de salida del país ante un juez. A saber, el COA precisa que *“las medidas contempladas en los numerales 14, 19 y 22 del artículo 66 de la Constitución de la República, que requieren autorización judicial, únicamente pueden ser ordenadas por autoridad competente”*²⁷, de esta manera, la ley establece que el funcionario ejecutor debe presentar la solicitud ante el juzgador de contravenciones del lugar donde se iniciará el procedimiento administrativo, para que sea el juez quien se pronuncie sobre la legalidad de la medida cautelar.

²⁶ Constitución del Ecuador, artículo 285.

²⁷ COA, artículo 180.

54. Los efectos de esta decisión, de acuerdo con el artículo 143 de la LOGJCC, serán los mismos que aquellos contemplados para el control abstracto de constitucionalidad si el pronunciamiento es respecto de la compatibilidad de la disposición jurídica consultada con las normas constitucionales y entre las partes y para casos análogos cuando se pronuncie únicamente sobre la constitucionalidad de la aplicación de la disposición jurídica.²⁸
55. Tras el análisis expuesto, se logró examinar la incompatibilidad de la norma consultada respecto a los artículos 82, 167 y 168 numeral 3 de la Constitución, por lo que, la presente sentencia tendrá los mismos efectos que los fallos de control abstracto de constitucionalidad, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 143 numeral 1 de la LOGJCC.
56. Este Organismo reconoce que el análisis de constitucionalidad de una norma debe estar orientado a su permanencia en el ordenamiento jurídico, de manera que la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser una medida de *ultima ratio*²⁹. Debido a esto, esta Corte Constitucional estima oportuno agregar lo siguiente a la norma para que guarde armonía con el texto constitucional³⁰. En tal sentido, la disposición jurídica se leerá de la siguiente manera:

Art. 164.- Medidas precautelatorias.- El ejecutor podrá ordenar, en el mismo auto de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Al efecto, no precisará de trámite previo.

El arraigo o prohibición de ausentarse del país podrá ser solicitada por el funcionario ejecutor ante la autoridad judicial competente, en este caso, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario.

El coactivado podrá hacer cesar o reemplazar las medidas precautelatorias, garantizando la totalidad del saldo de la obligación, debiendo justificar documentadamente la garantía de la obligación pendiente de pago. Con esta justificación el ejecutor verificará la proporcionalidad de las medidas dentro del procedimiento de ejecución.

En caso de que el sujeto pasivo afectado por la imposición de las medidas cautelares mencionadas en el inciso primero, impugne la legalidad de las mismas, y en sentencia ejecutoriada se llegare a determinar que dichas medidas fueron emitidas en contra de las disposiciones legales consagradas en este Código, el funcionario ejecutor

²⁸ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009. “Art. 143 (...) Para tal efecto, se deberá definir con precisión el supuesto fáctico objeto de la decisión, para que hacia el futuro las mismas hipótesis de hecho tengan la misma solución jurídica, sin perjuicio de que otras hipótesis produzcan el mismo resultado”.

²⁹ LOGJCC, artículo 75, numeral 6.

³⁰ La Corte Constitucional, en algunas ocasiones, ha declarado la constitucionalidad aditiva de algunas disposiciones jurídicas, así como ha suprimido frases con el objetivo de que la norma sea constitucional. Así, por ejemplo, constan las sentencias N°. 7-16-CN/19 de 28 de agosto de 2019 y N° 36-19-IN/21 de 22 de septiembre de 2021.

responderá por los daños que su conducta haya ocasionado, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

- 57.** La facultad de determinar el arraigo o prohibición de salida del país por parte de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Tributario guarda sentido con su objeto, es decir, **“*tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario (...)*”**³¹. Asimismo, se justifica en que, por la especialidad de la materia, estos jueces deberán analizar la obligación en el proceso de cobro frente las medidas reales previas y, así, determinar si es que son o no proporcionales y suficientes para determinar la imposición de una medida de carácter personal.
- 58.** Por otro lado, esta Corte Constitucional recuerda que las medidas cautelares de carácter personal como lo son el arraigo o la prohibición de salida deben ser adoptadas de manera excepcional y tras la verificación de que las medidas de carácter real carecen de eficacia y resultan inútiles para la recaudación. En consecuencia, al amparo de lo dispuesto en nuestra Constitución y en consonancia con la menor restricción de derechos, el funcionario ejecutor tributario tiene la obligación adoptar las medidas reales que considere pertinentes como primera alternativa y únicamente tras comprobar su ineficacia, solicitar la medida cautelar de carácter personal ante el juez competente, quien será el encargado de analizar la pertinencia, proporcionalidad y legalidad de la solicitud.
- 59.** En virtud de este análisis, con la finalidad de garantizar que la aplicación de disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales que guarden conformidad con la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, así como para garantizar el principio de supremacía constitucional y la existencia de un sistema jurídico coherente, esta Corte emite la siguiente decisión:

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Declarar** la inconstitucionalidad de la frase *“el arraigo o la prohibición de ausentarse”* sin trámite previo contenida en el artículo 164 inciso primero del Código Tributario, con efectos de control abstracto de constitucionalidad y realizar la siguiente adición a la norma con el afán de que no contravenga el texto constitucional, así, la disposición deberá decir:

³¹ Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo 2015. “Art. 300. Objeto. Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder.”

“Art. 164.- Medidas precautelatorias.- El ejecutor podrá ordenar, en el mismo auto de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Al efecto, no precisará de trámite previo.

El arraigo o prohibición de ausentarse del país podrá ser solicitada por el funcionario ejecutor ante la autoridad judicial competente, en este caso, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario. (...)”

2. **Declarar** que lo dispuesto en este fallo surtirá efectos a futuro desde su publicación en el Registro Oficial.
3. **Difundir** la presente sentencia a través del Consejo de la Judicatura en el término de quince días contados desde la notificación de la presente decisión. El Consejo de la Judicatura deberá informar a este Organismo sobre el cumplimiento de la presente disposición.
4. **Devolver** el expediente al juzgado de origen.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.02.02
15:18:52 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro.- 0008-19-CN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 50-20-IS/22
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 27 de enero de 2022.

CASO No. 50-20-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento presentada por Mac Anderson Crespo Quinteros y Henry Ricardo Erraez Mora, mediante la cual solicitan el cumplimiento de la sentencia dictada el 11 de marzo de 2019 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay dentro de la acción de protección N°. 01283-2018-04120. En consecuencia, se ordenan medidas de reparación.

I. Antecedentes

1.1. El proceso de origen

1. El 14 de diciembre de 2018, los señores Mac Anderson Crespo Quinteros¹ y Henry Ricardo Erraez Mora² presentaron una acción de protección contra la Universidad de Cuenca (“**Universidad**”) y el Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la referida Universidad (“**Facultad**”) ³. Mediante sentencia de 25 de diciembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial Penal de Cuenca (“**Unidad Judicial**”) resolvió, en lo principal, declarar sin lugar la demanda, al considerar que no se verificó una vulneración de derechos constitucionales.

¹ El señor presentó la acción como estudiante de la facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca y como persona con discapacidad visual del 85%. Principalmente, manifiesta que en el 2017 se matriculó en 5 materias y reprobó 3 ya que existía una “*discriminación en las evaluaciones escritas*”. Indica que hay una omisión de la unidad de Bienestar Universitario y del Decano de la Facultad de Jurisprudencia para resolver la presunta discriminación ejercida por los profesores. Manifiesta que las quejas que presentó ocasionaron más problemas con los profesores, excluyéndolo del aprendizaje. Por otra parte, afirma que solicitó que le evalúen de forma oral por su discapacidad visual; no obstante, la Universidad rechazó su propuesta por falta de tiempo, lo que afectó sus notas. Señala que no puede seguir el mismo ritmo que sus otros compañeros y que no existen acciones afirmativas en la Universidad, pues no le otorgan el tiempo suficiente para rendir pruebas a pesar de su condición.

² El señor presentó la acción como estudiante de la facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca y como persona con discapacidad psicosocial del 46% y con trastorno del lenguaje. Principalmente, manifiesta que la Universidad no le brindó una respuesta acorde a sus necesidades educativas, ya que lo evaluaron de forma oral y luego escrita como al resto de sus compañeros, sin considerar su discapacidad psicosocial y trastorno del lenguaje, lo cual le llevó a reprobado materias. Considera que los docentes deberían facilitar el aprendizaje y la participación de los estudiantes en el marco de la inclusión educativa; no obstante, a su criterio, la Universidad no efectuó las adaptaciones requeridas para atender el principio de inclusión.

³ En la demanda, indicaron que se vulneraron sus derechos como grupo de atención prioritaria, a una vida digna, a la educación y a la igualdad y no discriminación. La causa fue signada con el N°. 01283-2018-04120.

2. Los señores Mac Anderson Crespo Quinteros y Henry Ricardo Erraez Mora interpusieron recurso de apelación.
3. El 11 de marzo de 2019, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay (“Sala”) resolvió aceptar el recurso de apelación, revocar la sentencia subida en grado y declarar la vulneración del derecho a la educación inclusiva, “*al no realizar [la Universidad] las adaptaciones curriculares que requieren [los actores] para su estudio y evaluación*”⁴.
4. La Universidad y la Facultad interpusieron recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron negados en auto de 31 de mayo de 2019.

1.2. El procedimiento de ejecución

5. El 19 de junio de 2019, la Unidad de Bienestar Universitario presentó dos informes de seguimiento sobre el trabajo que se ha llevado a cabo con los estudiantes Henry Ricardo Erraez Mora y Mac Anderson Crespo Quintero⁵.
6. El 5 de julio de 2019, el señor Marco Antonio Granda Gavilanes, en calidad de Técnico Territorial del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (“CONADIS”), informó mediante escrito el seguimiento realizado en el caso⁶.

⁴ Como medidas de reparación integral, se ordenó a la Universidad cumplir con lo siguiente:

“1. En el término de 90 días implemente las políticas públicas para la inclusión en la educación superior de las personas con discapacidad, aprobadas en su normativa interna desde el mes de marzo de 2010.

2. Que, en el mismo término disponga que la Facultad de Jurisprudencia realice las adaptaciones curriculares necesarias para la educación inclusiva de los estudiantes reclamantes con capacidades diferentes.

3. Que, las adaptaciones curriculares necesarias para los reclamantes sean razonables para que accedan a la educación inclusiva con calidad y calidez, dictando las medidas afirmativas necesarias, tanto curriculares como pedagógicas y logísticas, que promuevan el desarrollo de los reclamantes, considerando en todo momento su discapacidad, eliminando o minimizando barreras físicas, sociales y actitudinales, detectando sus necesidades y dirigiendo acciones para una adecuada integración educativa.

4. Los reclamantes de la educación inclusiva deberán ser parte integrante de estos cambios y colaborar en todo momento porque se está formando profesionales para la defensa de su proyecto de vida y no para ascender al curso inmediato superior.

5. La implementación de las políticas públicas para la educación inclusiva tendrá la participación coordinada del Consejo Cantonal de Protección de Derechos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca.

6. Del seguimiento de lo dispuesto en esta resolución, se encarga al Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), quien supervisará e informará en forma periódica el cumplimiento de lo dispuesto al Juez de la Unidad Judicial de primer nivel.

7. Ofíciase al señor Alcalde de Cuenca con copia al Representante del Consejo Cantonal de Protección de Derechos del GAD Municipal de Cuenca y Representante del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades CONADIS, para su conocimiento y aplicación de lo resuelto”. Fs. 127-128, expediente Unidad Judicial Penal de Cuenca.

⁵ Fs. 136-139, expediente Unidad Judicial Penal de Cuenca.

7. El 30 de julio de 2019, el juez de la Unidad Judicial delegó el seguimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo del Azuay, sede en la ciudad de Cuenca, conforme lo solicitado por Henry Ricardo Erraez Mora y Mac Anderson Crespo Quintero, quienes consideraban que el CONADIS no estaba realizando un seguimiento adecuado⁷.
8. El 27 de septiembre de 2019, la Defensoría del Pueblo del Ecuador, Coordinación General Defensorial Zonal 6 (“**Defensoría del Pueblo**”) presentó un informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia, signado N°. 1⁸.
9. El 23 de octubre de 2019, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Cantonal de Protección de Derechos del GAD Municipal de Cuenca (“**Consejo Cantonal de Protección de Derechos**”), a través del proyecto de Observancia, Vigilancia y Exigibilidad, presentó un informe respecto a lo dispuesto por la Sala en el que, principalmente, señaló sus conclusiones y recomendaciones sobre un presunto incumplimiento de la sentencia por parte de la Universidad.

1.3. Trámite ante la Corte Constitucional

10. El 19 de junio de 2020, los señores Mac Anderson Crespo Quinteros y Henry Ricardo Erraez Mora (“**accionantes**”), presentaron la acción de incumplimiento que nos ocupa respecto de la sentencia de 11 de marzo de 2019 dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay⁹.
11. El 29 de junio de 2020, la causa fue sorteada y le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet su sustanciación.

⁶ Fs. 140 y 140 v., expediente Unidad Judicial Penal de Cuenca. El CONADIS informó lo siguiente: “*Que la Universidad de Cuenca Accionado nos invitó a una reunión el día 19 de junio [de 2019] para informar las acciones que se han tomado según la sentencia emitida por el juez, a la cual a más de mi persona asistió la Dra. María José Machado del CCPD de Cuenca la docente María Elena Coello el Dr. José Sacasari Director de la Carrera de Derecho, y demás funcionarios de la Universidad de Cuenca; donde se nos hizo [sic] conocer las acciones que la universidad está tomando para dar cumplimiento a las disposiciones de la Sentencia, reunión a la que asistí por invitación de la universidad de Cuenca ya que todavía no se me había notificado oficialmente que como CONADIS tendríamos que hacer un seguimiento a las acciones dictaminadas en dicha sentencia, reunión en la que aparte de que se informó todo lo realizado por la unidad de bienestar universitario se me entrego [sic] un documentó [sic] detallado de todo lo aplicado en este caso por la unidad de bienestar universitario, mismo que adjunto al presente oficio y así cumplir lo ordenado por la correspondiente Sala Provincial en su Sentencia [...]*”.

⁷ Fs. 142 y 143, expediente Unidad Judicial Penal de Cuenca.

⁸ Fs. 168 y 169, expediente Unidad Judicial Penal de Cuenca. En el informe, la Defensoría del Pueblo señala que mantuvo una reunión el 29 de agosto de 2019 con Henry Ricardo Erraez Mora y Mac Anderson Crespo Quinteros; la Universidad y la Facultad; el CONADIS; y, el Consejo Cantonal de Protección de Derechos del GAD Municipal de Cuenca.

⁹ Fs. 9 a 16, expediente constitucional.

12. El 11 de agosto de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la priorización del caso.
13. El 23 de septiembre de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, y dispuso que la Universidad, Facultad, CONADIS y el Consejo Cantonal de Protección de Derechos presenten un informe de descargo, así como solicitó al juez de la Unidad Judicial y a la Defensoría del Pueblo que informen sobre “*las acciones emprendidas para el cumplimiento de la sentencia*”.
14. El 29 de octubre de 2021, el accionante Henry Erraez presentó un escrito ante esta Corte.
15. El 8 de noviembre de 2021, los señores Manuel de Jesús Jiménez Moncayo, Rodolfo Edison Vera Morales y Milton Kevin Freire Padilla presentaron, de forma individual, *amicus curiae* en la causa.
16. El 16 de noviembre de 2021, la señora Leonor Cecilia Navarrete Hernández presentó *amicus curiae* en la causa.
17. El 1 de diciembre de 2021, el juez sustanciador convocó a las partes procesales, *amici curiae* y terceros interesados a una audiencia pública a sustanciarse el 10 de diciembre de 2021 a las 10h00.
18. Esa misma fecha, los accionantes presentaron un escrito solicitando que la audiencia se lleve a cabo de manera presencial a fin de garantizar la accesibilidad de personas con discapacidad, así como que se “*designe un interprete [sic] de Lengua de Señas para la audiencia [...] así otras [personas con] discapacidad no se sientan excluidos, discriminados y vulnerados su derecho por falta de accesibilidad*”.
19. Mediante providencia de 3 de diciembre de 2021, el juez ponente aceptó el pedido de los accionantes y dispuso que: (i) la audiencia se lleve a cabo el día 13 de diciembre de 2021 a las 11h00, en un formato mixto, es decir tanto de forma presencial como telemática; y, (ii) que en el desarrollo de la audiencia se cuente con “*un intérprete de lengua de señas y con elementos adicionales que garanticen la accesibilidad e inclusión de todos los asistentes*”.
20. El 8 de diciembre de 2021, los señores Joel Jesús Centeno Bajaña, Manuel Agustín Crespo Calle, Alison Lisbeth Crespo Quinteros, Karen Michelle Orellana Lemache, Diana Marisela Bricio Reyes y Erick Josué Guamán Poaquizza presentaron, de forma individual, *amicus curiae* en la causa.
21. El 9 de diciembre de 2021, el juez ponente suspendió la audiencia a realizarse debido a un alza en los casos de COVID-19 registrados en la ciudad de Quito.

22. Posteriormente, mediante providencia notificada el 10 de enero de 2022, se fijó como nueva fecha para la audiencia pública el 17 de enero del presente año.
23. En la fecha indicada, se llevó a cabo la audiencia pública con la presencia de los accionantes, la Universidad, el CONADIS, la Defensoría del Pueblo¹⁰, *amici curiae*¹¹, y terceros con interés en la causa¹². Durante el desarrollo de toda la diligencia, se contó con una intérprete de lengua de señas ecuatoriana (LSEC)¹³.
24. El 19 de enero de 2022, la señora Gabriela Paola Peñaloza presentó *amicus curiae* por escrito.
25. El 19 de enero de 2022, el accionante Henry Erraez presentó un escrito ante esta Corte.
26. El 20 de enero de 2022, el CONADIS presentó un escrito y anexos relatando las acciones tomadas para el cumplimiento de su obligación de seguimiento.

II. Competencia

27. De conformidad con lo establecido en los artículos 436, número 9, de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De los accionantes

28. Los accionantes indican que la decisión cuyo cumplimiento se reclama es la sentencia de acción de protección dictada por la Sala dentro de la causa N°. 01283-2018-04120.
29. Respecto al presunto incumplimiento, los accionantes manifiestan que, pese a que el CONADIS debía realizar el seguimiento de la sentencia mediante

¹⁰ La Defensoría del Pueblo solicitó no intervenir en la diligencia, manifestando haber comparecido únicamente en calidad de público.

¹¹ En calidad de *amici curiae*, comparecieron los señores Manuel de Jesús Jiménez Moncayo; Alex Fabián Robayo; Andrés Edwin Villacís Melo; Gabriela Paola Peñaloza; Joel Jesús Centeno Bajaña; Erick Josué Guamán Poaquiza; Alisson Lisbeth Crespo Quinteros; Manuel Agustín Crespo Calle; y, Liliana Victoria Bravo Castro.

¹² En calidad de tercero con interés, compareció el señor Ángel Alberto Guamán Morocho.

¹³ Diana Natalia Moreno Cevallos, de la organización Mundo Inclusivo de Lengua de Señas Ecuatoriana (MILSEC) realizó la interpretación respectiva.

supervisión periódica de su cumplimiento al juez de primer nivel, este “*da por culminada su obligación de seguimiento con la mera presentación de [un] informe, pudiendo concluir entonces que el mismo no constituye de ningún modo, un seguimiento [...] sino una mera documentación de reuniones*”. Así, consideran que el actuar del CONADIS fue negligente.

30. En lo referente al supuesto incumplimiento por parte de la Universidad, los accionantes mencionan que la hoja de ruta creada por la institución no establece tipos de adaptación curricular, ni cómo deben construirse o evaluarse. Consideran que la Universidad no realizó adaptaciones curriculares para los estudiantes con discapacidad y tampoco llegó a un acuerdo con los estudiantes sobre las adaptaciones curriculares. Alegan que no se evidencia:

1. La existencia de espacios de socialización con los docentes;
2. El acompañamiento y monitoreo por parte de la Universidad para garantizar la implementación de adaptaciones curriculares;
3. Tutorías proporcionadas por los docentes a los accionantes; y,
4. La existencia de un acuerdo entre la Unidad de Bienestar Estudiantil y los accionantes para la implementación de evaluaciones.

31. Así, los accionantes consideran que la Universidad omitió implementar políticas de inclusión orientadas “*hacia la culminación de los estudios de tercer nivel de personas con discapacidad*”. Señalan que la Universidad no ha definido estrategias de evaluación para personas con discapacidad y tampoco ha aplicado “*herramientas con lineamientos específicos para garantizar los derechos de los estudiantes*”.

32. Por lo expuesto, solicitan que se declare el incumplimiento de la sentencia de 11 de marzo de 2019 dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay por parte de la Universidad y el CONADIS. Como medidas de reparación integral solicitan:

1. El cumplimiento inmediato de las políticas de inclusión a las personas con discapacidad en la Universidad;
2. Las disculpas públicas por parte de la Universidad y las autoridades de la Facultad a los accionantes por el incumplimiento de la referida sentencia, así como los malos tratos y discriminación que han enfrentado tras la denuncia a la Universidad;

3. La implementación urgente de procesos de capacitación en mecanismos de educación inclusiva, para el personal docente y administrativo de la Facultad;
 4. El llamado de atención hacia el CONADIS por su falta de diligencia para responder los requerimientos de los accionantes;
 5. La conformación de una Unidad de Seguimiento de Adaptaciones Curriculares en la Facultad de Jurisprudencia y en las demás facultades de la Universidad que tengan o hayan tenido estudiantes con discapacidad;
 6. La conformación de un equipo de seguimiento y control de las adaptaciones curriculares en las Instituciones de Educación Superior del país, integrado por personal del SENESCYT, CES y CONADIS;
 7. La reparación material e inmaterial a los accionantes por el daño psicológico y económico que el incumplimiento de la sentencia ha significado en la continuación de sus estudios superiores; y,
 8. El inicio de procesos administrativos pertinentes para identificar a los funcionarios que han ocasionado el incumplimiento de la sentencia.
- 33.** Cabe agregar que, en el escrito presentado el 29 de octubre de 2021 por Henry Erraez, el accionante señaló que debido al incumplimiento de la sentencia, específicamente de la obligación de realizar adaptaciones curriculares, reprobó la tercera matrícula en una de las asignaturas que se encontraba cursando y, como resultado, *“perdió la carrera”*. En ese sentido, adjuntó varios de los exámenes que había rendido. Así también, manifestó que por dicho motivo no ha podido inscribirse en otras universidades a fin de culminar sus estudios.
- 34.** Ahora bien, en la audiencia realizada ante esta Corte, los accionantes manifestaron que fueron sujetos a malos tratos y discriminación por parte de la Universidad una vez que se dictó la sentencia de la Sala, señalando que varios docentes se opusieron a realizar las adaptaciones curriculares ordenadas.
- 35.** De igual manera, los accionantes esgrimieron en dicha diligencia que las adaptaciones curriculares son personales, por lo que consideran que las adaptaciones a fin de garantizar la accesibilidad a medios físicos y tecnológicos no equivalen a un cumplimiento de la sentencia, toda vez que la discapacidad de los accionantes es visual y auditiva y ellos requerían otro tipo de adaptaciones.
- 36.** Así también, señalaron que el acceso a becas, terapias de lenguaje y reuniones

con docentes no son adaptaciones curriculares, al no facilitar el aprendizaje de los accionantes, quienes vieron su derecho a la educación vulnerado. Incluso, manifiestan que el accionante Mac Crespo se retiró de la Universidad, al considerar que la Universidad nunca cumplió su obligación de implementar las adaptaciones curriculares necesarias¹⁴, mientras que el accionante Henry Erraez perdió la tercera matrícula debido a ello, impidiendo que continúe con sus estudios. No obstante, expresaron su voluntad de no querer regresar a la Universidad.

37. Finalmente, en el escrito presentado el 19 de enero de 2022, el accionante Henry Erraez reitera haber sido discriminado por parte de los docentes de la Universidad de Cuenca, quienes no realizaron las adaptaciones curriculares requeridas. Por ello, solicita se le repare materialmente por los daños causados.

3.2. De los sujetos obligados

3.2.1. Sobre la Universidad de Cuenca

38. El 1 de octubre de 2021, el procurador judicial de la Universidad presentó un informe preparado por la Dirección de Bienestar Universitario (antes denominada Unidad de Bienestar Universitario), conjuntamente con documentación de respaldo, sobre las acciones adoptadas para el cumplimiento de la sentencia de 11 de marzo de 2019, así como del acompañamiento realizado desde que los accionantes se inscribieron en la institución¹⁵.
39. Principalmente, la Universidad señala que ha dado cumplimiento a la sentencia objeto de la acción de incumplimiento, toda vez que ha: (i) implementado diversa normativa interna, específicamente, las políticas para la inclusión de las personas con deficiencias y discapacidad aprobadas en mayo de 2010¹⁶; así como, (ii) realizado las adaptaciones curriculares dispuestas por la Sala, al adecuar la metodología de enseñanza y aquella aplicable a los exámenes o evaluaciones.

¹⁴ De la revisión del expediente constitucional, se desprende que el accionante Mac Crespo ahora cursa la carrera de Derecho en la Universidad Técnica Particular de Loja.

¹⁵ Fs. 153 a 762, expediente constitucional.

¹⁶ La Universidad se refiere específicamente a las Políticas de Acción afirmativa aprobadas en 2013, el Plan de Mejoras para la Inclusión Social 2015-2017 aprobado en 2017, el Instructivo que regula el proceso de inclusión educativa aprobado en 2017, que a su criterio constituyen “*documentos marco sobre los que se sustentaba la garantía para la implementación del principio de igualdad de oportunidades en la educación superior al interior de nuestra Institución*”. Señala que el 30 de abril de 2019 se aprobó la Agenda de Igualdad de Oportunidades 2019-2021, documento que “*aportó significativamente con políticas institucionales de equidad*” en torno a discapacidades, además de ser el marco para desarrollar estrategias para las personas con discapacidad. Finalmente, señala que el 25 de septiembre de 2019 se aprobó el Reglamento de Bienestar Universitario y Derechos Humanos, y que el área de Trabajo Social de esa dependencia ha implementado en favor de los accionantes las “*Políticas para la inclusión de las personas con deficiencias y discapacidad*”, vigentes desde mayo de 2010. Memorando N°. UC-UBU-2021-0359-M de 29 de septiembre de 2021. Fs. 157 a 163, expediente constitucional.

40. En este sentido, concluye que:

Lo expuesto permite entrever que la Universidad de Cuenca se ha mantenido vigilante de los derechos de todos los y las estudiantes y en especial del caso de los señores Henry Erraez y Mac Crespo, habiéndoles proveído de una atención preferente y eficaz en cada uno de sus espacios y a cada uno de sus requerimientos; habiendo ofrecido insistentemente además, servicios de psicología clínica, psicología educativa, trabajo social, atención en derechos, etc., con el solo propósito de facilitar su inclusión y promover su correcto desempeño académico.

Sin embargo, la falta de corresponsabilidad de los estudiantes así como de sus familias, tornó complejo el conseguir todos los objetivos propuestos en su proceso de inclusión, dado que los estudiantes tal y como se desprenden [sic] de la información adjunta, comúnmente hacían caso omiso de las recomendaciones, no asistían o continuaban con los tratamientos requeridos, así como también cursaban un sinfín de solicitudes y exigencias de cambios en la metodología de enseñanza que, en no pocas ocasiones resultaban incluso contradictorios o insuficientes respecto de los contenidos que debían alcanzar según el nivel de matrícula, constituyéndose en adaptaciones curriculares que no hubiesen permitido alcanzar los conocimientos pertinentes al tercer nivel de formación¹⁷.

41. De igual manera, esgrime que al haber realizado el CONADIS el respectivo seguimiento, se ratifica que la Universidad ha dado cumplimiento efectivo a la sentencia.**42.** Finalmente, en la audiencia celebrada ante este Organismo, la Universidad ratificó su criterio de haber cumplido la sentencia. Al respecto, manifestó que el accionante Henry Erraez era beneficiario de una beca y un estipendio para alimentación, y que el accionante Mac Crespo, en cambio, no manifestó interés en este beneficio, al ser beneficiario de otra beca¹⁸. Así también, esgrimió que Henry Erraez había rechazado asistir a terapias de lenguaje gratuitas y que el señor Mac Crespo no había aceptado los servicios de una tutora – docente de la Universidad – designada para su acompañamiento.**43.** Luego, señaló que en octubre de 2019, el accionante Mac Crespo solicitó el retiro de las materias que había cursado el semestre inmediatamente anterior, sin inscribirse nuevamente en la institución. Respecto al accionante Henry Erraez, manifestó que en julio de 2020 perdió la tercera matrícula de una de las asignaturas que se encontraba cursando y que, al no haber rendido el correspondiente examen de suspensión, reprobó la materia¹⁹.

¹⁷ Fs. 162 a 163, expediente constitucional.

¹⁸ Lo anterior se desprende también a fs. 161 del expediente constitucional.

¹⁹ Lo manifestado por la Universidad consta también a fs. 162 v. del expediente constitucional, y fue confirmado por los accionantes en la audiencia, quienes manifestaron que el señor Mac Crespo se retiró de la institución y que el señor Henry Erraez reprobó la tercera matrícula en una de sus materias.

3.2.2. Sobre el Consejo Cantonal de Protección de Derechos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca

44. El 29 de septiembre de 2021, el señor Walter Fabián León Machuca, en calidad de representante legal del Consejo Cantonal de Protección de Derechos, remitió a la Corte un informe de fecha 23 de octubre de 2019, en el que se “*da cuenta de las acciones desarrolladas por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Cuenca, a través del proyecto de Observancia, Vigilancia, y Exigibilidad*”²⁰.
45. En dicho informe, el Consejo Cantonal de Protección de Derechos señala, en primer lugar, que sus obligaciones se circunscriben a coordinar junto a la Universidad la implementación de políticas y no a realizar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia, actividad encargada al CONADIS.
46. Luego, concluye que “*no se ha logrado articular de manera efectiva con la Universidad de Cuenca [...] el cumplimiento a cabalidad de dicha medida*”²¹, así como que al no aplicarse herramientas con lineamientos específicos para garantizar el derecho de los accionantes a una inclusión educativa, el proceso se ha llevado a cabo de manera conflictiva y con reiteradas discrepancias entre las partes.
47. En consecuencia, recomendó a la Universidad, entre otras medidas:
- [...] trabajar en la construcción de un Reglamento Interno encaminado a regular el procedimiento para la definición, implementación, monitoreo y evaluación de las adaptaciones curriculares, considerando los diferentes tipos de discapacidad existentes, y otras condiciones de vulnerabilidad*²².

3.2.3. Sobre el CONADIS

48. El 30 de septiembre de 2021, el CONADIS presentó un escrito en el que señaló que mediante Oficio N°. CONADIS-AJ-2021-0071-O de 23 de febrero de 2021, informó al juez de la Unidad Judicial sobre sus actuaciones dentro de la ejecución de la sentencia de acción de protección²³.
49. En dicho Oficio, el CONADIS cita las conclusiones contenidas en el Informe Técnico de 9 de febrero de 2021 que también fue puesto en conocimiento del

²⁰ Fs. 53 a 127, expediente constitucional.

²¹ Fs. 61, expediente constitucional.

²² Fs. 61 v. a 62 v., expediente constitucional. Así, pone como ejemplo a la Universidad de Alicante que ha desarrollado un reglamento de este tipo a través de una doble dimensión que contiene: 1) adaptaciones curriculares entendidas como el acceso al currículum, al igual que apoyo en el aula; y, 2) adaptaciones curriculares dirigidas a las evaluaciones a realizarse.

²³ Fs. 128 a 154, expediente constitucional.

juez de la Unidad Judicial, señalando que “[...] *ha llevado a cabo las acciones de seguimiento a la Universidad de Cuenca conforme lo dispuesto en la sentencia del proceso N° 4120-2018. Acorde a ello se cuenta con un expediente de toda la documentación cursada en el marco de este seguimiento*”²⁴.

- 50.** Específicamente, el CONADIS da cuenta de haber requerido en cuatro ocasiones a la Universidad información concreta sobre las acciones tomadas a fin de cumplir con las medidas ordenadas en la sentencia, en respuesta a un pedido realizado el 9 de diciembre de 2019 por la Asociación Nacional de Estudiantes Universitarios por la Inclusión (“**ANEUPI**”), cuyo presidente es el accionante Henry Erraez.
- 51.** Señala que la Universidad dio contestación a este pedido el 16 de julio de 2020; no obstante, concluye que “*la Universidad no presenta información concerniente a la implementación de política pública*”, así como que la institución:

*[...] registra las acciones realizadas para la atención de los estudiantes antes de la sentencia; sin embargo, frente a las 3 últimas disposiciones del Juez, la Universidad no presenta ningún documento en el que se disponga a la Facultad de Jurisprudencia realizar las adaptaciones curriculares, ni documento que presente las mismas*²⁵.

- 52.** Concluye manifestando que en junio de 2019, la Unidad de Bienestar Universitario emitió dos informes sobre la situación de los accionantes, lo cual fue notificado oportunamente al juez ejecutor y que, los accionantes únicamente permanecieron como estudiantes en la institución hasta julio de 2019.
- 53.** En la audiencia, el CONADIS sostuvo que la formulación de políticas es algo que toma más de 90 días, y que realizaron todas las acciones tendientes al cumplimiento de la sentencia.
- 54.** Finalmente, en el escrito de 19 de enero de 2022, el CONADIS reitera haber dado seguimiento constante a las medidas ordenadas en sentencia. Así también, relata las acciones que, en calidad de organismo rector, ha llevado a cabo a fin de promover la adopción de políticas públicas y adaptaciones curriculares en beneficio de todas las personas con discapacidad, por lo que solicita que se declare que ha cumplido con su obligación de seguimiento.

3.3. De la judicatura de origen

- 55.** El 28 de septiembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial presentó un informe en el que estableció “*que se han dado todas las acciones, para el cabal*

²⁴ Fs. 138 a 142 v., expediente constitucional.

²⁵ Fs. 141 v. a 142, expediente constitucional.

cumplimiento, de lo dispuesto en la sentencia dictada” por la Sala. Específicamente, refiere que se emitieron y notificaron oficios al alcalde de Cuenca, al Consejo Cantonal de Protección de Derechos, a la Universidad y al CONADIS²⁶.

- 56.** A pesar de haber sido debidamente notificado, el juez ejecutor no acudió a la audiencia realizada el 17 de enero de 2022.

3.4. De la Defensoría del Pueblo

- 57.** Hasta la presente fecha, la Defensoría del Pueblo no ha informado a esta Corte sobre las acciones emprendidas para el cumplimiento de la sentencia que nos ocupa, así como manifestó no tener nada que aportar en la audiencia realizada.

IV. Consideraciones previas

- 58.** Previo a proceder al análisis constitucional respectivo, esta Corte constata que en la presente causa han comparecido varios *amici curiae*. Al respecto, es necesario recalcar que en la sentencia 34-20-IS/20, se precisó lo siguiente:

Esta Corte recuerda que el objeto de un escrito de amicus curiae es que terceras personas aporten a la resolución de la causa con argumentos técnicos o con criterios especializados, para mejor resolución de las causas. En tal sentido, dista mucho de este propósito el que un grupo de accionantes promuevan la remisión indiscriminada de un mismo texto, toda vez que, con ese proceder se estaría desnaturalizando dicha figura²⁷.

- 59.** Ahora bien, de los *amicus curiae* presentados de forma individual el 8 de diciembre de 2021, por los señores Joel Jesús Centeno Bajaña, Manuel Agustín Crespo Calle y Alison Lisbeth Crespo, se desprende que estos replican el mismo texto y argumentación, por tanto, incumplen con la disposición previamente referida²⁸.

- 60.** De igual manera, de los *amicus curiae* presentados de forma individual la misma fecha, por los señores Karen Michelle Orellana Lemache, Diana Marisela Bricio Reyes y Erick Josué Guamán Poaquiza, se desprende también el mismo texto y argumentación, así como una extensa similitud de contenido respecto a aquellos *amicus* referidos en el párrafo *ut supra*. En consecuencia, se recuerda nuevamente a los intervinientes la necesidad de aportar con criterios que

²⁶ Todos los oficios son de 13 de junio de 2019 y en ellos se notifica el contenido de la sentencia dictada por la Sala. Los oficios fueron recibidos el 18, 19, 19 y 26 de junio de 2019, respectivamente. Fs. 48 v. a 51 v., expediente constitucional.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 34-20-IS/20 de 31 de agosto de 2020, párr. 67.

²⁸ Lo anterior, sin perjuicio de que el señor Joel Jesús Centeno Bajaña presentó argumentos distintos en audiencia.

efectivamente puedan contribuir a la resolución de la causa, así como no desnaturalizar la figura del *amicus curiae* para cualquier otro fin.

61. Finalmente, en la audiencia celebrada ante esta Corte, la señora Liliana Victoria Bravo Castro, quien se identificó como estudiante de la Universidad Estatal de Milagro y *amicus curiae*, se pronunció sobre hechos totalmente distintos al caso que nos ocupa. No obstante, al denunciar una presunta grave vulneración de derechos, se le recuerda de la posibilidad de activar los mecanismos procesales correspondientes que se encuentran a su disposición.

V. Análisis constitucional

62. La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay, dentro de la sentencia de 11 de marzo de 2019, resolvió declarar la procedencia del recurso de apelación, revocar la sentencia subida en grado, aceptar el reclamo de los accionantes y ordenar como medidas de reparación las siguientes:

1. *En el término de 90 días [la Universidad] implemente las políticas públicas para la inclusión en la educación superior de las personas con discapacidad, aprobadas en su normativa interna desde el mes de marzo de 2010.*

2. *Que, en el mismo término disponga que la Facultad de Jurisprudencia realice las adaptaciones curriculares necesarias para la educación inclusiva de los estudiantes reclamantes con capacidades diferentes.*

3. *Que, las adaptaciones curriculares necesarias para los reclamantes sean razonables para que accedan a la educación inclusiva con calidad y calidez, dictando las medidas afirmativas necesarias, tanto curriculares como pedagógicas y logísticas, que promuevan el desarrollo de los reclamantes, considerando en todo momento su discapacidad, eliminando o minimizando barreras físicas, sociales y actitudinales, detectando sus necesidades y dirigiendo acciones para una adecuada integración educativa.*

4. *Los reclamantes de la educación inclusiva deberán ser parte integrante de estos cambios y colaborar en todo momento porque se está formando profesionales para la defensa de su proyecto de vida y no para ascender al curso inmediato superior.*

5. *La implementación de las políticas públicas para la educación inclusiva tendrá la participación coordinada del Consejo Cantonal de Protección de Derechos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca.*

6. *Del seguimiento de lo dispuesto en esta resolución, se encarga al Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), quien supervisará e informará en forma periódica el cumplimiento de lo dispuesto al Juez de la Unidad Judicial de primer nivel.*

7. *Oficiése al señor Alcalde de Cuenca con copia al Representante del Consejo Cantonal de Protección de Derechos del GAD Municipal de Cuenca y Representante del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades CONADIS, para su conocimiento y aplicación de la resuelto.*

63. Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea cuatro medidas de reparación que deben ejecutarse. Éstas son:

- a) **Por parte de la Universidad:** (i) la implementación de políticas públicas en el término de 90 días con la coordinación del **Consejo Cantonal de Protección de Derechos**; (ii) la elaboración e implementación de las adaptaciones curriculares necesarias para que los reclamantes accedan a la educación inclusiva con calidad y calidez, dictando las medidas afirmativas necesarias, tanto curriculares como pedagógicas y logísticas, que promuevan el desarrollo de los reclamantes, detectando sus necesidades y dirigiendo acciones para una adecuada integración educativa; y, (iii) colaborar con los accionantes para que sean parte integrante de los cambios que la Universidad implemente.
- b) **Por parte del CONADIS:** (i) realizar un seguimiento periódico de las medidas ordenadas en la sentencia, supervisando e informando del cumplimiento de las mismas.

5.1. Sobre la implementación de políticas públicas en el término de 90 días.

64. Respecto a la primera medida, esta Corte estima necesario delimitar su contenido, ya que se desprende de los recaudos procesales que las entidades obligadas la han abordado de manera distinta, evidenciándose, por ejemplo, en la audiencia celebrada ante esta Magistratura, que el CONADIS manifestó no ser posible elaborar o implementar una política pública en 90 días. No obstante, la medida ordenada en sentencia expresamente señala: “*En el término de 90 días [la Universidad] **implemente** las políticas públicas para la inclusión en la educación superior de las personas con discapacidad, **aprobadas en su normativa interna desde el mes de marzo de 2010**” (énfasis añadido).*
65. De esta manera, es claro para la Corte que en la sentencia se ordenó que la Universidad implemente, en el término de 90 días, políticas públicas aprobadas en su normativa interna desde marzo de 2010, es decir, aquellas ya existentes en la institución, sin que se evidencie que se haya ordenado que se formulen o establezcan nuevas políticas públicas²⁹. Por ende, el argumento del CONADIS esgrimido en el párrafo *ut supra* no tiene cabida.
66. Ahora bien, es necesario analizar los argumentos esgrimidos por la Universidad. Conforme se desprende del párrafo 0 *supra*, la institución señala que cumplió esta medida al contar con extensa normativa interna sobre la inclusión educativa de personas con discapacidad. No obstante, se refiere a normativa aprobada en 2013 y 2017, sin señalar cómo esta habría sido implementada a partir de marzo de 2019, fecha en la que se dictó la sentencia objeto de la presente garantía.

²⁹ Al respecto, esta Corte ha señalado: “[...] *cabe enfatizar que las obligaciones de hacer que derivan de lo ordenado en una sentencia, deben ser interpretadas en su sentido literal para poder ser debidamente cumplidas y sin lugar a equívocos*”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 14-16-IS/21 de 2 de junio de 2021, párr. 23.

67. Así también, manifiesta que el 30 de abril de 2019 se aprobó la Agenda de Igualdad de Oportunidades 2019-2021, documento que “*aportó significativamente con políticas institucionales de equidad*” en torno a discapacidades, además de ser el marco para desarrollar estrategias para las personas con discapacidades. Sin embargo, tampoco ha manifestado en ningún momento la forma en que esta se ha implementado a favor de los accionantes, ni qué estrategias se han desarrollado con base a ella.
68. De igual manera, la Universidad señala que el 25 de septiembre de 2019 se aprobó el Reglamento de Bienestar Universitario y Derechos Humanos que “*mantiene a su cargo distintas Áreas: Derechos, Trabajo Social, Salud Mental y Salud Física, las cuales permiten atender a estudiantes en situación de vulnerabilidad de manera integral e interseccional [...]*”³⁰.
69. Finalmente, respecto a las políticas “*aprobadas en su normativa interna desde el mes de marzo de 2010*”, expresamente referidas en la sentencia, la Universidad señala que llevó a cabo las siguientes acciones a fin de cumplir los parámetros contenidos en las “*Políticas para la inclusión de las personas con deficiencias y discapacidad*” aprobadas en mayo de 2010. A continuación, se realiza una paráfrasis y resumen de lo esgrimido por la Universidad:
- i. *Accesibilidad al medio físico*: en 2015 se implementaron espacios accesibles como rampas, baños, espacios de parqueo, caminadoras, adecuaciones físicas, entre otras.
 - ii. *Accesibilidad tecnológica*: se cuenta con una página web accesible que permite ampliar las letras y cuenta con la posibilidad de traducción a otros idiomas, así como una biblioteca. Manifiestan que respecto al accionante Mac Crespo, aquel podía solicitar ayuda económica para adquirir audiolibros.
 - iii. *Programas para becas de grado y posgrado*: existen becas para estudiantes de escasos recursos económicos. Manifiestan que Henry Erraez es beneficiario de una beca, por lo que recibe alimentación y un aporte económico mensual.
 - iv. *Reformas, adaptaciones curriculares y facilitadores pedagógicos*: se realizan adaptaciones en exámenes de admisión. De igual manera, se cuenta con una Unidad de Bienestar Universitario conformada por psicólogos educativos que realizan evaluaciones psicológicas a estudiantes con discapacidad, a fin de llevar a cabo un proceso de inclusión educativa y adaptaciones en el proceso de enseñanza y

³⁰ Fs. 158 v., expediente constitucional.

- evaluación. Respecto a los accionantes, señalan que a Henry Erraez se le asignaron tutores y que Mac Crespo manifestó no requerirlos.
- v. *Dotación de ayudas técnicas y material pedagógico*: se ha ofrecido terapias de lenguaje de manera gratuita al accionante Henry Erraez. Así también, se realizan adaptaciones en vista de necesidades físicas de personas con discapacidad.
 - vi. *Información y difusión accesible de la oferta académica*: la Universidad cuenta con una página accesible, con letra que se puede agrandar e información auditiva con un traductor.
 - vii. *Sensibilización*: en el proceso de inducción con todos los docentes nuevos y estudiantes de primer ciclo se trabaja en el tema de inclusión educativa y procesos de sensibilización. También se llevan a cabo reuniones con los docentes de estudiantes con discapacidad al inicio de cada ciclo, siempre que el estudiante esté de acuerdo. Señalan que los accionantes no estaban de acuerdo, al considerar que se exponía su vida privada.
 - viii. *Generación de proyectos de investigación que aporten a mejorar la calidad de vida de personas con discapacidad*: existen trabajos de titulación sobre el tema en grado y pre grado.
 - ix. *Trato prioritario y preferente*: la política institucional busca que los estudiantes gocen de atención prioritaria con acción afirmativa para garantizar la igualdad de oportunidades.
 - x. *Accesibilidad a la información bibliográfica*: se implementan según las necesidades del caso concreto al no contar la Universidad con todos los recursos. Respecto al accionante Mac Crespo, señalan que esperan adquirir audiolibros mediante convenios.
 - xi. *Marco jurídico inclusivo e integral*: se ve reflejado en políticas de acción afirmativa y en el instructivo que regula el proceso de inclusión educativa, entre otros.
 - xii. *Coordinación interinstitucional*: se ha trabajado con el Ministerio de Salud Pública, CONADIS, Secretaría Técnica de Discapacidades, Servicio de Integración Laboral de Personas con Discapacidad, Fundación Huiracocha Tutiven, psicólogos, psiquiatras, entre otros³¹.

³¹Fs. 161 a 162, expediente constitucional.

- 70.** Ahora bien, este recuento fue realizado inicialmente por la Universidad el 26 de marzo de 2019 mediante oficio elaborado por la Unidad de Bienestar Universitario, dirigido al Decano de la Facultad, así como posteriormente replicado en el Memorando N°. UC-UBU-2020-0162-M de 04 de septiembre de 2020 enviado por la Universidad al CONADIS.
- 71.** Es decir, quince días después de emitida la sentencia objeto de esta acción, la Universidad consideraba haber cumplido con la primera medida de reparación ordenada e incluso mantuvo el mismo fundamento al 4 de septiembre de 2020, cuando informó al CONADIS sobre las medidas tomadas en relación a este particular.
- 72.** En consecuencia, esta Corte considera que: (i) en relación a lo señalado en los párrafos 0 y 0 *supra*, la Universidad refiere políticas aprobadas de manera previa a la emisión de la sentencia y no justifica cómo estas fueron implementadas con posterioridad al 11 de marzo de 2019; y, (ii) respecto al párrafo 0 *supra*, el Reglamento señalado fue emitido una vez vencido el término de 90 días dispuesto en la sentencia³², sin existir prueba de que aquello haya generado la implementación de las políticas públicas basadas en la normativa aprobada a partir de marzo de 2010; por lo que la Universidad no ha justificado en modo alguno el cumplimiento de la primera medida ordenada, que como se señaló en líneas previas, se refiere a la implementación concreta de políticas existentes en beneficio de los accionantes.
- 73.** Ahora bien, con relación a los argumentos esgrimidos en el párrafo 0 *supra*, llama la atención a esta Corte que a 15 días de emitida la sentencia, la Unidad de Bienestar Universitario haya considerado cumplida la primera medida en razón de diversas acciones tomadas con anterioridad al 11 de marzo de 2019 y que, al 04 de septiembre de 2020, cuando se informó al CONADIS sobre la implementación de estas políticas, dichas acciones no habían variado, así como no se justificó en ningún momento cómo fueron implementadas una vez dictada la sentencia.
- 74.** Específicamente, esta Corte considera que el argumento de la Universidad manifestado en audiencia, respecto a que se cumplió la primera medida ordenada en la sentencia a través de la implementación de políticas destinadas a garantizar el acceso al medio físico y tecnológico [referidas en el párrafo 0 0 y 0 *supra*], no se traduce en el cumplimiento de esta medida, toda vez que la propia institución señala que las primeras fueron adoptadas en 2015, es decir previo a que se emita la sentencia; y, respecto a las segundas, simplemente manifiesta que el accionante Mac Crespo podía solicitar audiolibros, sin ser claro si pudo acceder o no a los mismos, además de describir acciones generales sobre el acceso a la página web de la institución, realizadas con anterioridad.

³² Este término venció el 18 de julio de 2019.

75. Como resultado, se declara el incumplimiento de la primera medida, la cual expresamente ordenaba que se implementen las políticas públicas ya existentes y previamente aprobadas por la Universidad y que, a la emisión de la sentencia objeto de esta garantía, se habían considerado insuficientes a fin de garantizar la educación inclusiva de los accionantes, disponiéndose en consecuencia su implementación concreta y no simplemente un recuento de acciones que ya se habían adoptado previamente, como es el caso también de las medidas referidas en el párrafo 0 0 a 0 *supra*.

76. Sin perjuicio de lo anterior, las políticas referentes a programas de becas, adaptaciones curriculares y material pedagógico [referidas en el párrafo 0 0, 0 y 0 *supra*] se analizarán a continuación, al haber esgrimido la Universidad en audiencia que ellas evidencian el cumplimiento de la segunda medida, que disponía implementar adaptaciones curriculares, pedagógicas y logísticas.

5.2. Sobre la elaboración e implementación de las adaptaciones curriculares, pedagógicas y logísticas necesarias para que los reclamantes accedan a la educación inclusiva con calidad y calidez.

77. En la sentencia expresamente se dispuso como segunda medida que la Universidad elabore e implemente “*las adaptaciones curriculares necesarias para que los reclamantes accedan a la educación inclusiva con calidad y calidez, dictando las medidas afirmativas necesarias, tanto curriculares como pedagógicas y logísticas, que promuevan el desarrollo de los reclamantes, detectando sus necesidades y dirigiendo acciones para una adecuada integración educativa*” [en el mismo término de 90 días que venció el 18 de julio de 2019].

78. Al respecto, la Universidad manifiesta que realizó las adaptaciones curriculares ordenadas, al adecuar la metodología de enseñanza y aquella aplicable a los exámenes o evaluaciones.

79. Así, de los informes emitidos por la Unidad de Bienestar Universitario en relación a cada accionante, se desprende que la Universidad clasifica las adaptaciones realizadas en dos grados: (i) grado uno, correspondiente a adaptaciones curriculares y de permanencia; y, (ii) grado dos, relacionado a adaptaciones metodológicas, de tiempo y evaluación³³.

80. En el caso específico de Henry Erraez, se señala que se llevaron a cabo las siguientes adaptaciones: (i) grado uno, adoptar el compromiso de manejar el caso con naturalidad, a fin de evitar crear etiquetas que a su vez causarían

³³ Fs. 208 a 213, expediente constitucional. No consta en el expediente una definición o alcance de dichos grados ni los elementos que los componen, así como tampoco las acciones que, de forma general o ejemplificativa, deberían llevarse a cabo respecto de cada uno.

ansiedad y nerviosismo en el estudiante; y, (ii) grado dos, acordar realizar únicamente exámenes escritos de opción múltiple en el mismo tiempo otorgado a sus compañeros, contar con el apoyo pedagógico de una docente y mantener un acompañamiento psicopedagógico³⁴.

- 81.** En cuanto a Mac Quinteros, se señala que se llevaron a cabo las siguientes adaptaciones: (i) grado uno, capacitación a docentes, proveer un lector electrónico y documentos en copias claras y con letra no menor a 12; y, (ii) grado dos, contar con un apoyo pedagógico, así como acordar realizar exámenes de opción múltiple por escrito y con letra 16, mientras que exámenes de preguntas abiertas se realizarían de forma oral³⁵.
- 82.** Por ende, la Universidad considera haber cumplido esta medida, y señala que la falta de corresponsabilidad de los accionantes, quienes hacían caso omiso a sus recomendaciones y constantemente solicitaban cambios y excepciones, obstaculizó el proceso de implementación de adaptaciones curriculares³⁶.
- 83.** Ahora bien, es preciso puntualizar que en el informe del Consejo Cantonal de Protección de Derechos, se señala que al no haberse definido previamente el tipo de adaptaciones curriculares a emplearse, ni cómo estas deben concebirse o evaluarse, se produjeron diversas discrepancias en relación a su cumplimiento y confusiones respecto a su alcance por parte de todos los involucrados, lo cual se evidencia en los diversos reclamos de los accionantes en relación a lo que, a su parecer, era una insuficiencia de las adaptaciones implementadas en razón de sus necesidades educativas.
- 84.** Por ello, previo a determinar el cumplimiento o incumplimiento de esta medida, es necesario referirnos a la definición de ajustes razonables, dentro de los cuales se pueden requerir o no adaptaciones curriculares o de otro tipo, a fin de garantizar la inclusión educativa. De forma general, los ajustes razonables son:

[...] las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o el ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos y libertades fundamentales³⁷.

- 85.** Así, en primer lugar, esta Corte estima que la “adaptación curricular” referida en el párrafo 0 *supra*, respecto a manejar el caso del accionante Henry Erraez con “naturalidad”, no puede considerarse como tal, al ser una obligación de la

³⁴ Fs. 208, expediente constitucional.

³⁵ Fs. 211, expediente constitucional.

³⁶ Véase el párrafo 40 *supra*.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 1016-20-JP/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 74. Así también, en dicha sentencia se señaló que las adaptaciones curriculares y estrategias con el fin de superar obstáculos, garantizan la inclusión (párr. 83).

institución educativa no realizar distinciones arbitrarias o tratos que pretendan segregar a los estudiantes con discapacidad, además de no ser, en sí misma, una medida suficiente para garantizar la inclusión educativa. De igual manera, la obligación general y amplia de capacitar a los docentes en el caso del accionante Mac Crespo, señalada en el párrafo 0 *supra*, sin especificar qué acciones concretas y específicas se requieren de los involucrados y cómo estas se relacionan a las necesidades del estudiante, tampoco constituye una adaptación curricular, sino una obligación constitucional y legal de toda institución educativa³⁸.

86. En segundo lugar, esta Corte considera que el resto de adaptaciones curriculares versan, principalmente, sobre la metodología de los exámenes y cómo los accionantes debían rendirlos. Si bien estas medidas en efecto constituyen una adaptación curricular, por sí mismas no serían suficientes a fin de garantizar la inclusión educativa de los estudiantes, ya que los métodos de evaluación son únicamente uno de los aspectos o componentes de la educación superior.
87. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte no puede obviar que la Universidad ha referido haber puesto a disposición de los accionantes un tutor académico, es decir un profesor y, que el accionante Mac Crespo manifestó no requerirlo³⁹. De igual manera, la Universidad señaló haber ofrecido al accionante Henry Erraez terapias gratuitas de lenguaje, quien no las aceptó⁴⁰. Contrario a lo esgrimido por los accionantes en el párrafo 0 *supra*, esta Corte considera que las medidas antedichas sí son adaptaciones curriculares que podrían haber coadyuvado en el proceso de inclusión educativa de los accionantes⁴¹.

³⁸ Incluso, esta Corte ya ha mencionado que los ajustes razonables son *ex nunc*, es decir posteriores y específicos a una necesidad concreta e individual, y deberán responder a aquellos casos y supuestos no alcanzados por la obligación general de accesibilidad. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 1016-20-JP/21 de 15 de diciembre de 2021, pie de página 80.

³⁹ Fs. 214 a 221, expediente constitucional. Del expediente se desprende que se nombró a la docente Dra. María Elena Coello, docente de la Facultad, como tutora del accionante Henry Erraez, a fin de que se encargue de coordinar con los estudiantes y otros docentes “*cualquier situación que amerite el apoyo y acompañamiento pedagógico durante el período lectivo Marzo – Agosto 2019*”. Es decir, la tutora no podía proporcionar apoyos específicos sobre cada materia, sino un acompañamiento general o actuar como un vínculo entre los accionantes y otros docentes.

⁴⁰ Lo anterior se señaló en la respectiva audiencia por ambas partes.

⁴¹ De la información remitida por el CONADIS el 19 de enero de 2022, se evidencia que el propio organismo, en calidad de ente rector encargado de velar por los derechos de las personas con discapacidad, manifiesta: “*Entre las modificaciones o adaptaciones [curriculares] podemos mencionar: una ubicación adecuada en el aula; la adaptación de mobiliario o espacios; la incorporación de ayudas específicas; la facilitación del acceso a la información o la disposición de recursos personales; instrumentos de evaluación específicos; modificaciones en las formas y estrategias de enseñanza; sin con ello afectar a los objetivos y contenidos nucleares de la formación profesional*” (énfasis añadido). Fs. 944, expediente constitucional. Criterio que esta Corte comparte, más allá de considerar que, las medidas referidas también constituirían ajustes razonables, en sentido general, así como podrían considerarse adaptaciones pedagógicas.

88. Así también, no es posible omitir que del expediente se desprende que los accionantes registraban una alta cantidad de faltas a clases⁴² y que, específicamente, el accionante Henry Erraez no entregó la información solicitada a pesar de diversas insistencias y de haber manifestado su compromiso al respecto⁴³, por lo que los propios accionantes en reiteradas ocasiones rechazaron las facilidades pedagógicas que la Universidad intentaba proveer en calidad de ajustes razonables y tampoco cumplieron con sus obligaciones académicas, así como obligaciones acordadas a fin de coadyuvar al proceso de implementación de adaptaciones curriculares. Ello, sin eximir de responsabilidad a la Universidad, la cual era la única encargada de elaborar e implementar las adaptaciones curriculares necesarias y conducentes al caso concreto.
89. Con base en lo expuesto, esta Corte verifica que: (i) la Universidad no ha proporcionado información sobre en qué consisten las adaptaciones curriculares o pedagógicas, cómo deben implementarse y cómo debe llevarse a cabo el respectivo seguimiento, evaluación o replanteamiento, de proceder; (ii) las adaptaciones empleadas, principalmente, se referían a acuerdos sobre la forma de trato a los estudiantes por parte de los profesores, mientras que, a criterio de los accionantes, estas no se cumplieron, incluso esgrimiendo supuestos malos tratos por parte de los docentes; y, finalmente, (iii) se evidencia que las adaptaciones curriculares se limitaban a la forma de rendir exámenes, sin evidenciarse un cambio en la metodología, aprendizaje o acceso al currículo, sino simplemente señalándose de manera general que Mac Crespo debía tomar exámenes orales debido a su discapacidad visual y Henry Erraez exámenes escritos debido a su discapacidad psicosocial con trastorno de lenguaje. En consecuencia, esta Corte declara el incumplimiento de la segunda medida ordenada en sentencia por evidenciarse medidas limitadas e insuficientes, sin dejar de recordar a los accionantes de sus responsabilidades compartidas, precisamente, de sus obligaciones como estudiantes, cruciales también en el proceso educativo.

5.3. Sobre la colaboración con los reclamantes para que sean parte integrante de los cambios que la Universidad implemente.

⁴² Fs. 214 a 221, expediente constitucional. En el informe elaborado por la tutora Dra. María Elena Coello, del 31 de julio de 2019, se desprende que el accionante Henry Erraez registraba 37 faltas acumuladas a las asignaturas que se encontraba cursando ese semestre, mientras que Mac Crespo registraba un total de 28 faltas, ambas, a la fecha del informe, injustificadas.

⁴³ Fs. 208, expediente constitucional. El accionante Henry Erraez se había comprometido a entregar una copia de su carnet de discapacidad conjuntamente con su informe de calificación, así como una descripción de sus necesidades educativas, a fin de que la Universidad pueda definir las adaptaciones curriculares más adecuadas a su caso.

90. Ahora bien, la tercera medida expresamente dispone: “*colaborar con los accionantes para que sean parte integrante de los cambios que la Universidad implemente*”.
91. La Universidad manifiesta que las adaptaciones curriculares detalladas en los párrafos 0 y 0 *supra* fueron construidas con los accionantes, quienes “*manifestaron su total acuerdo*”, lo cual efectivamente se desprende de las actas de compromiso suscritas por ellos⁴⁴.
92. No obstante, se desprende del expediente que en varias ocasiones ambos accionantes expresaron su descontento y solicitaron que se revise la metodología de sus exámenes⁴⁵, señalando que los docentes no estaban aplicando ninguna medida en aras a garantizar su inclusión educativa⁴⁶, por lo que no se evidencia un proceso colaborativo que haya permitido una revisión o reevaluación de las adaptaciones curriculares o pedagógicas en conjunto y colaboración con los estudiantes, las cuales deben ser, por regla general, flexibles y sujetas a modificación. Por ello, el que se haya suscrito un acuerdo compromiso inicial no evidencia el cumplimiento de esta medida.
93. Al contrario, es claro que la falta de claridad sobre el alcance de las adaptaciones curriculares y pedagógicas, específicamente aquellas relacionadas a la forma de evaluación, conforme lo evidenciado en líneas anteriores, generó confusión y desacuerdos entre la institución, docentes y los accionantes.
94. Por lo expuesto, esta Corte declara el incumplimiento de la tercera medida.

5.4. Sobre el seguimiento periódico de las medidas ordenadas en la sentencia.

5.4.1. Del CONADIS

95. Respecto a la cuarta medida, la Sala encargó al CONADIS “*realizar un seguimiento periódico de las medidas ordenadas en la sentencia, supervisando e informando del cumplimiento de las mismas*”.

⁴⁴ El informe de necesidades educativas y acuerdo sobre las adaptaciones curriculares se encuentra a fs. 304 a 306 y a f. 337 se evidencia que el acuerdo compromiso con el accionante Henry Erraez se suscribió el 2 de abril de 2019. Respecto al accionante Mac Crespo, esta información se encuentra a f. 358 a 359 del expediente constitucional y se suscribió en la misma fecha.

⁴⁵ Del informe de la Unidad de Bienestar Universitario, se desprende que los accionantes acudieron varias veces a conversar con la encargada de dicho departamento y manifestaron que las adaptaciones acordadas no se estaban aplicando o que eran insuficientes frente a sus necesidades. Frente a ello, la Universidad manifestó que existía un acuerdo previo y que las adaptaciones ya habían sido socializadas con los docentes, no siendo procedente los pedidos de los accionantes. Fs. 198 a 202, expediente constitucional.

⁴⁶ Sin perjuicio de ello, a lo largo del expediente constitucional, se evidencian diversas memorias de reunión firmadas por docentes y personal de la Universidad y la Facultad, en las que se socializaban las adaptaciones curriculares a emplearse.

- 96.** En primer lugar, el CONADIS ha manifestado en su informe de 9 de febrero de 2021 que, al 13 de junio de 2019, conocía de la sentencia y que, posteriormente, el 19 de junio de ese año fue invitado por la Universidad a una reunión con todos los involucrados⁴⁷, por lo que el 5 de julio de 2019 remitió un informe a la Unidad Judicial sobre lo que consideraba el cumplimiento de su obligación de seguimiento⁴⁸. En este sentido, se evidencia incluso que el CONADIS conocía de su obligación de realizar un seguimiento periódico previo a ser oficialmente notificado con la sentencia el 26 de junio de 2019, conforme lo señalado en el párrafo 0 *supra*.
- 97.** No obstante, previo a remitir a la Unidad Judicial su informe donde ya alegó un cumplimiento, la única medida de seguimiento adicional tomada por el CONADIS, es aquella relatada en el párrafo 0 *supra*, en virtud de un pedido específico de información presentado por la ANEUPI, representada por el accionante Henry Erraez.
- 98.** En segundo lugar, en la audiencia respectiva, el CONADIS manifestó no haber realizado una visita *in situ* a la Universidad, sino simplemente haber mantenido reuniones a las que fue invitado por la institución, a pesar de ser la institución especializada y encargada de velar por los derechos de las personas con discapacidad, por lo que su seguimiento necesariamente debía asegurar que las medidas que se tomen por la institución generen una inclusión educativa efectiva.
- 99.** Incluso, el descontento de los accionantes es tal, que solicitaron al juez ejecutor que delegue el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo, lo cual fue aceptado en julio de 2019⁴⁹.
- 100.** Finalmente, es necesario precisar que, conforme se desprende del párrafo 0 *supra*, el CONADIS sostuvo que, a julio de 2019, ambos accionantes dejaron de ser estudiantes de la institución, lo cual no es cierto. Tal y como consta en el párrafo 0 *supra*, el accionante Mac Crespo se retiró en octubre de 2019 y el accionante Henry Erraez perdió la tercera matrícula en julio de 2020, es decir un año después de lo esgrimido por el CONADIS.
- 101.** Ahora bien, es necesario puntualizar que en su escrito de 19 de enero de 2022, el CONADIS da cuenta de diversas acciones tomadas en virtud de su obligación como ente rector de discapacidades, señalando cómo ha aportado en la implementación de políticas públicas para las personas con discapacidad, adaptaciones curriculares y estadísticas a nivel nacional, lo cual no evidencia ni se relaciona al cumplimiento o no de su obligación de seguimiento concreto de las medidas ordenadas en sentencia a favor de los accionantes.

⁴⁷ Fs. 139, expediente constitucional.

⁴⁸ Véase el pie de página 6 *supra*.

⁴⁹ Véase el párrafo 7 *supra*.

102. Por lo tanto, es claro que el CONADIS no realizó “*un seguimiento periódico de la sentencia*”, en los términos ordenados por la Sala en los párrafos 0 y 0 0 *supra*.

5.4.2. De la Defensoría del Pueblo

103. Conforme lo señalado en líneas anteriores, en julio de 2019 se delegó a la Defensoría del Pueblo la obligación de seguimiento de las medidas ordenadas en sentencia. De la revisión del expediente constitucional, se desprende que, entre julio de 2019 y julio de 2020, la Defensoría del Pueblo tampoco justificó haber realizado acción alguna tendiente a su obligación de seguimiento periódico, limitándose también a asistir a una reunión y sin aportar criterio alguno en la audiencia celebrada ante esta Corte⁵⁰.

104. En consecuencia, se declara que la Defensoría del Pueblo también incumplió la obligación de “*seguimiento periódico de la sentencia*” que le fue delegada.

VI. Consideraciones adicionales

105. Esta Corte considera pertinente pronunciarse respecto a las alegaciones de los accionantes de haber recibido malos tratos y discriminación una vez que se dictó la sentencia de acción de protección⁵¹, así como de no poder continuar cursando la carrera de Derecho, esgrimida específicamente por el accionante Henry Erraez, referidas en los párrafos 0, 0 y 0 *supra*, respectivamente.

106. Si bien no es posible pronunciarse en una acción de incumplimiento sobre presuntos hechos posteriores, toda vez que se desnaturalizaría la acción de incumplimiento, la cual tiene como objeto analizar “*la ejecución integral de lo dispuesto en decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas*”⁵², esto no obsta a los accionantes de activar los mecanismos procesales que consideren oportunos para ventilar sus pretensiones.

VII. Sobre la reparación

107. Toda vez que los accionantes no son estudiantes de la Universidad desde octubre de 2019 y julio de 2020, y expresamente han manifestado su deseo de no retornar a la institución, no es posible ordenar el cumplimiento de las medidas

⁵⁰ Véase los párrafos 8 y 57 *supra*.

⁵¹ Si bien los accionantes manifestaron en la acción de protección que dio origen a la presente garantía haber sido sujetos a malos tratos y discriminación, en la sentencia de 11 de marzo de 2019 no se declaró la vulneración de dicho derecho. Los accionantes, en la audiencia celebrada ante esta Magistratura, manifestaron que, una vez que se dictó la sentencia a su favor, los docentes de la institución les propiciaron malos tratos y discriminación y, por ello, solicitaron una reparación integral.

⁵² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 29-20-IS/20 de 1 de abril de 2020, párr. 67.

ordenadas en sentencia, dispuestas a su favor, al verificarse una imposibilidad tanto fáctica como jurídica para su cumplimiento.

108. En este sentido, no es posible para esta Corte reestablecer a los accionantes a la situación anterior a la vulneración de derechos.

109. No obstante, al haber determinado esta Magistratura que en su momento las medidas ordenadas fueron incumplidas, procede ordenar la respectiva reparación integral conforme el artículo 18 de la LOGJCC⁵³, específicamente, medidas de no repetición, disculpas públicas y la correspondiente compensación económica.

VIII. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Aceptar** la acción de incumplimiento N°. **50-20-IS**, *acción de incumplimiento*.
- 2. Declarar que la Universidad de Cuenca incumplió** las medidas (i), (ii) y (iii) establecidas en la sentencia de 11 de marzo de 2019, que disponían que, en el término de 90 días, la institución (i) implemente las políticas públicas aprobadas a partir de marzo de 2010; (ii) elabore e implemente las adaptaciones curriculares, pedagógicas y logísticas que garanticen la inclusión educativa de los accionantes; y, (iii) colabore con los accionantes para que sean parte integrante de las medidas adoptadas, conforme lo desarrollado en las secciones 5.1., 5.2., y 5.3. *supra*.
- 3. Declarar que el CONADIS y, posteriormente, la Defensoría del Pueblo, incumplieron** la medida (iv) establecida en la sentencia de 11 de marzo de 2019, que disponía que realicen el seguimiento periódico de las medidas ordenadas, conforme lo manifestado en la sección 5.4. *supra*.
- 4. Disponer** como medidas de reparación, debido al incumplimiento de la sentencia y tomando en consideración lo señalado en el acápite VII, las siguientes:
 - 1.** La presente sentencia constituye en sí misma una medida de reparación;

⁵³ **Art. 18.- Reparación integral.-** “En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud”.

2. La Universidad y la Facultad deberán otorgar disculpas públicas a los accionantes por el incumplimiento de la sentencia, la cual se publicará en su página web institucional, por el plazo de un mes, de manera ininterrumpida y, contendrá el siguiente texto:

“Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 50-20-IS/22, la Universidad de Cuenca y la Facultad de Jurisprudencia ofrecen disculpas públicas a los señores Mac Anderson Crespo Quinteros y Henry Ricardo Erraez Mora, por el incumplimiento de la sentencia dictada el 11 de marzo de 2019 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay, dentro de la acción de protección N°. 01283-2018-04120, en la cual se dispuso la implementación de políticas públicas y adaptaciones curriculares a fin de garantizar su educación inclusiva”.

3. La Universidad y la Facultad deberán otorgar a Mac Anderson Crespo Quinteros y Henry Ricardo Erraez Mora, por concepto de reparación en equidad, el monto único de USD 5 000,00, a cada uno de ellos, debido al incumplimiento de la sentencia, tomando en consideración que no se puede ordenar el cumplimiento de las medidas ordenadas ni restituir a los accionantes a la situación inmediatamente anterior a la vulneración de derechos. Este monto deberá depositarse en las cuentas bancarias designadas para el efecto por cada accionante.
4. La Universidad y la Facultad deberán informar a esta Corte del cumplimiento de las medidas dispuestas *ut supra* en el plazo máximo de tres meses.
5. **Recordar** a la Universidad y Facultad de su obligación constitucional y legal de garantizar el derecho a la educación inclusiva de todos sus estudiantes y, de implementar políticas públicas, así como ajustes razonables que podrán incluir adaptaciones curriculares o pedagógicas, conforme se requiera y bajo los estándares desarrollados por esta Corte⁵⁴, lo cual constituye, también, una medida de no repetición, a fin de garantizar que hechos como los suscitados en el presente caso no vuelvan a ocurrir.
6. Realizar un llamado de atención al CONADIS y a la Defensoría del Pueblo por su falta de diligencia en el seguimiento de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de 11 de marzo de 2019.

⁵⁴ Al respecto, véase la Sentencia N° 1016-20-JP/21 de 15 de diciembre de 2021, párrs. 61 a 64.

7. Realizar un llamado de atención al juez de la Unidad Judicial, al haberse verificado que, durante el proceso de ejecución, únicamente se limitó a notificar la sentencia de 11 de marzo de 2019 a las partes procesales y terceros obligados, esgrimiendo que ello evidenciaría el cumplimiento de las medidas ordenadas en sentencia, sin proporcionar justificación alguna a esta Magistratura respecto a la ejecución de la sentencia.
8. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
9. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.02.03
09:05:04 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro.- 50-20-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2780-17-EP/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 27 de enero de 2022

CASO No. 2780-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la presente acción extraordinaria de protección al verificar que existió una fundamentación suficiente en un auto de inadmisión de casación, mismo que no incurrió en un vicio de incongruencia frente a las partes.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 26 de octubre de 2012, Harold Karan Rozo, en su calidad de gerente general de la compañía Grupofarma del Ecuador S.A. (también, “la compañía” o “Grupofarma”), presentó una demanda en contra del director distrital de Quito y el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (también, “SENAE”). En esta demanda impugnó la resolución N.º SENAE-DDQ-2012-0144-RE de 28 de septiembre de 2012, en la que se declaró sin lugar su reclamo administrativo a la determinación tributaria practicada a las importaciones de los productos Calcibon D soya y Calcibon D¹.
2. En sentencia de 17 de febrero de 2017, dentro del proceso N.º 17502-2012-0111, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (también, “el Tribunal”) aceptó la demanda y dispuso dejar sin efecto tanto la resolución impugnada como el acto objeto del reclamo².
3. El director distrital de Quito y una procuradora fiscal del SENAE interpusieron, cada uno, recurso de casación en contra de la sentencia del Tribunal. En auto de 19 de septiembre de 2017, el conjuez Juan Montero Chávez (también, “conjuez nacional”) de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (también, “CNJ”) inadmitió los recursos de casación interpuestos “*por no*

¹ Estas se realizaron mediante DAU N.º 18691257, con refrendo N.º 055-2012-10-031537-1 y DAU N.º 18681178, con refrendo N.º 055-2012-10-030668-3, respectivamente.

² En ese sentido, el Tribunal dispuso que SENAE clasifique los productos Calcibon D y Calcibon D soya, “*al amparo de las declaraciones aduaneras únicas con referendos Nos. 055-2012-10-031537-1 y 055-2012-10-030668-3, en la subpartida arancelaria No. 3004.50.10.00, correspondiente a ‘medicamentos y drogas de uso humano’, y aplicar los tributos generados en consecuencia y proceder con la devolución de las garantías rendidas por la compañía actora*”.

reunir el requisito establecido en el numeral 4 del art. 6 de la Ley de Casación, en concordancia con el numeral 1 del art. 3 de la Ley de la materia”.

4. El 16 de octubre de 2017, Marco Peñaloza, en calidad de director distrital de Quito del SENA E (también, “director accionante”), y María Fernanda Morales, en calidad de procuradora judicial del director general del SENA E (también, “procuradora accionante”), presentaron cada uno una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de casación (también, “auto impugnado”).
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 10 de mayo de 2018, admitió a trámite las demandas presentadas.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien, en providencia de 17 de agosto de 2021, avocó conocimiento de la causa y solicitó el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La procuradora accionante pretende que se declare la vulneración de derechos y, como reparación integral, se deje sin efecto el auto impugnado.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes cargos:
 - 8.1. El auto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, establecidos en los artículos 76.1 y 82 de la Constitución, respectivamente, por contener un análisis equivocado que no se limitó a verificar los requisitos de admisibilidad de un recurso de casación. Sobre los límites de la fase de admisibilidad en los recursos de casación cita las sentencias N.º 018-14-SEP-CC y 070-13-SEP-CC de esta Corte y, sobre el contenido del derecho a la seguridad jurídica, se refiere a la sentencia N.º 014-10-SEP-CC. Asimismo, cita la sección “4. Inadmisibilidad” de la providencia impugnada y afirma que dicho texto demuestra que, sin sustento, la autoridad judicial inadmitió su recurso.
 - 8.2. El auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, reconocido en el artículo 76.7.1 de la Constitución, por no presentar una justificación suficiente para inadmitir el recurso de casación, por lo que no sería razonable, lógico ni comprensible³.

³ Al respecto, realiza la siguiente cita de la sentencia N.º 18-14-SEP-CC de la Corte Constitucional: “[...] la norma legal invocada por los conjuces accionados (artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación), señala que el recurso de casación debe contener “Los fundamentos en que se apoye el recurso”; en tal virtud, los conjuces de casación aducen que el recurso interpuesto por el legitimado activo se limita a hacer un análisis general del caso, “sin que el recurrente haya puesto en evidencia las supuestas infracciones cometidas por el Tribunal juzgador”, lo que evidencia que la decisión judicial que se ataca

- 8.3.** El auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución, porque las partes tienen derecho a que las “*controversias sean resueltas en sentencia, y no antes*”; y al emitirse el auto de inadmisión, no se habría permitido que el tribunal de casación resuelva sobre los vicios alegados en contra de la sentencia recurrida.
- 9.** El director accionante pretende que se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución. Al respecto, esgrimió como cargo que en el auto impugnado no tomó en cuenta las facultades de la administración aduanera y no se habría referido a sus alegaciones de la falta de aplicación de normas y precedentes jurisprudenciales, como los artículos 140, 207 y 209 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (también, “COPCI”) y la sentencia N.º 05-2013 de la Corte Nacional de Justicia⁴, lo que devino en la inadmisión de su recurso de casación. Esto cobraría relevancia constitucional por la inseguridad jurídica que ocasiona a importadores e instituciones del Estado el inobservar dichas disposiciones.

C. Informe de descargo

- 10.** En el oficio N.º 168-2021-GDV-PSCT-CNJ, de 20 de agosto de 2021, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, Gustavo Durango Vela, José Suing Nagua y Fernando Cohn Zurita informaron que el conjuer que emitió el acto impugnado ya no forma parte de dicha Corte. Además, en este documento, se describió el auto impugnado y se afirmó lo siguiente:

De las consideraciones que anteceden, el doctor Juan Montero Chávez, Conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó [...].

II. Competencia

- 11.** De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (también, “LOGJCC”), el Pleno

en la presente, carece de la debida motivación en los términos que imperativamente exige el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Carta Suprema de la República, pues no se invocan normas o principios jurídicos en que se funda su decisión de inadmitir el recurso, ni mucho menos la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de los hechos que originaron la interposición del recurso de casación, lo que lleva a esta Corte a concluir que el auto de inadmisión de dicho recurso es arbitrario y, por tanto, violatorio de derechos”.

⁴ El accionante refiere esta sentencia en relación con la facultad determinadora de la administración aduanera.

de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

III. Planteamiento del problema jurídico

12. 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 estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁵
13. Por otro lado, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia N° 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Según la misma sentencia, 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.
14. En relación con el cargo del párrafo 8.1 *supra*, se identifica que la procuradora accionante indica, de forma general, que el congreso nacional se excedió porque no se limitó a verificar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad; sin embargo, no especifica en qué habría consistido dicha extralimitación. En relación con el cargo del párrafo 8.2 *supra*, refiere que la justificación para inadmitir no fue suficiente y cita una sentencia de la Corte Constitucional relativa al test de motivación; sin embargo, no llega a establecer las razones por las que la motivación sería insuficiente. Aunque este último cargo no es mínimamente completo, se realiza un esfuerzo razonable y se lo examinará en relación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
15. En el cargo del párrafo 8.3 *supra* se afirmó que la inadmisión del recurso de casación vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque esto habría impedido que el tribunal de casación se pronuncie sobre la controversia. Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que “*la inadmisión de un recurso extraordinario no supone, en sí misma, una negación del derecho*”⁶; por lo que, al no identificarse

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 26.2.

alguna razón adicional esgrimida por el accionante sobre la vulneración alegada, no se puede plantear un problema jurídico al respecto.

16. En cuanto al cargo del párrafo 9 *supra*, el director accionante afirma que se ignoraron sus alegaciones sobre la falta de aplicación de normas y precedentes jurisprudenciales. En la sentencia N.º 1158-17-EP/21⁷, esta Corte especificó que una deficiencia motivacional se presenta, entre otros casos, cuando la motivación está afectada por un vicio de incongruencia frente a las partes, al no haberse contestado algún argumento relevante de las mismas. Por consiguiente, debido a que el argumento se centra en que la motivación del auto habría omitido pronunciarse sobre un aspecto relevante, se reconducirá el análisis a una presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
17. Con base en lo expuesto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿En el auto impugnado se vulneró el derecho al debido proceso del SENA, en la garantía de la motivación, por no haber esgrimido razones para justificar su decisión y porque no se habría pronunciado sobre la falta de aplicación de normas y jurisprudencia invocada al fundamentar el recurso de casación?**

IV. Resolución del problema jurídico

18. En su parte pertinente, el artículo 76.7(l) de la Constitución establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”.
19. Además, según la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. Específicamente en el párrafo 61 de dicha sentencia se especificó que:

[...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

20. El congreso examina cada recurso y determina que estos cumplen con la procedencia, legitimación y oportunidad establecidos en los artículos 2, 4 y 5 de la Ley de Casación.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrs. 66, 71 y 86.

21. Respecto al cumplimiento de los requisitos prescritos en el artículo 6 de la Ley de Casación, en el auto impugnado se especifican cuáles son estos y procede a verificarlos en cada caso.
22. Entre estos requisitos se analiza si se cumple con el previsto en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación, relativo a los fundamentos en que se apoya cada recurso. Así, respecto del recurso del director distrital del SENAÉ⁸, se afirmó lo siguiente:

3.4.5.1. [...] i) [...] lo que presenta el recurrente es una especie de alegato en el cual se refiere a los arts. 140, 207 y 209 del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, sin determinar con precisión y exactitud las razones por las cuales considera que en la sentencia recurrida se debían aplicar las normas consideradas como infringidas [...] ii) [...] tampoco determina qué norma o normas de derecho han sido aplicadas en lugar de las que verdaderamente da solución al problema jurídico resuelto por el tribunal de instancia [...] iii) [...] no establece la trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador en sentencia, pues era su obligación establecer que la violación de las normas de derecho consideradas como infringidas ha sido determinante en la parte dispositiva de la sentencia; es decir, debió establecer en forma argumentada cuál ha sido el efecto que ha producido en la decisión de la causa la infracción denunciada [...] y no simplemente sostener en forma general que la infracción ha sido trascendente en la sentencia [...] iv) [...] la fundamentación del cargo se hace en forma general, el recurrente dice que no se han aplicados las normas consideradas como infringidas, ocupando gran parte de la exposición a la transcripción de: la sentencia, de las normas constantes en los arts. 140, 207 y 209 del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, de la Resolución No. 05 de 10 de junio de 2013 dictado por el Pleno de la Corte Nacional [...], sin concentrar su exposición al porqué de la necesidad de aplicar las normas consideradas como infringidas al momento de resolver la causa [...] 3.4.5. [sic] Respecto a la causal tercera en la que también funda el recurso interpuesto, al no haber sido fundamentada impide cualquier pronunciamiento sobre la misma.

23. En relación al recurso de la procuradora del director general del SENAÉ⁹, se afirmó lo siguiente:

4.4.4.2. [...] i) La fundamentación contiene un alegato en el cual se hace mención a normas como los arts. 4, 137, 138, 259, de la Ley Orgánica de la Salud; art. 140 del COPCI; art. 79 literal b) del Reglamento a Título de Facilitación Aduanera para el Comercio del Libro V del COPCI; arts. 68 y 87 del Código Tributario, sin que la recurrente establezca las razones claras y concretas del porqué considera que se han infringido las mismas. ii) No encontramos respecto a los cargos de errónea

⁸ En el que se invocaron las casuales primera y tercera del art. 3 de la Ley de Casación, en relación a los arts. 140, 207 y 209 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y la resolución N.º 59 del Comité del Comercio Exterior.

⁹ En el que se invocó la casual primera del art. 3 de la Ley de Casación, se alegó la falta de aplicación del art. 140 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, de los arts. 78 y 79 del Reglamento al Libro V del referido código y de los arts. 68 y 87 del Código Tributario y en el que, además, se afirmó que se habían interpretado erróneamente los arts. 4, 137, 138 del Código Orgánico de la Salud.

interpretación de los arts. 4, 137, 138 de la Ley Orgánica de la Salud, razones claras y concretas en las que se establezca cual es el sentido y alcance correcto de las normas, no se argumenta sobre el error de interpretación cometido por parte del juzgador. Con relación a los cargos de falta de aplicación de los arts. 140 del COPCI, 78 y 79 del Reglamento al Libro V del COPCI, y de los arts. 68 y 87 del Código Tributario, no existe argumentación en la cual se señale las razones por las cuales era necesario que dichas normas sean aplicadas por el juzgador en la sentencia, ya que estas son las que dan solución al problema jurídico base de la decisión. iv) No se señala la trascendencia de la infracción cometida por el juzgador en la decisión tomada por este; es decir, no se hace constar los efectos que produjo la falta de aplicación y la errónea interpretación. v) Se argumenta sobre normas que no han sido consideradas como infringidas, tal es el caso del art. 259 de la Ley Orgánica de Salud. vi) Se ataca la falta de motivación de la sentencia, acusación que no procede en base a la causal primera como se dejó señalado en el punto 4.4.4.1., del presente auto. vii) No se fundamenta la acusación norma por norma, ni en forma específica sobre los modos de infracción denunciados (errónea interpretación y falta de aplicación), lo cual contraviene con la naturaleza del recurso que al ser extraordinario requiere que se fundamente los cargos en contra de la sentencia en forma concreta y exacta, norma por norma.

24. Finalmente, en los puntos 3.4.7. y 4.5 del auto se invocaron los siguientes artículos para inadmitir ambos recursos de casación: 3.1, 6.4, 7, 8 (inciso tercero) de la Ley de Casación y 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial. En relación al recurso del director distrital del SENAE se invocó también el art. 3.3 de la Ley de Casación.
25. Conforme a lo detallado en los párrafos 19, 22, 23 y 24 *supra*, esta Corte aprecia que en el auto impugnado se identificaron los argumentos planteados en ambos recursos de casación, se explicaron las razones por las que la fundamentación de los dos recursos no habría satisfecho los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico y se enunciaron las normas jurídicas en las que basó la decisión, por lo que se descarta la primera razón examinada para verificar una eventual vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
26. En cuanto a la segunda razón, en la sentencia N.º 1158-17-EP/21, esta Corte puntualizó que la motivación puede ser insuficiente cuando está afectada por algún tipo de vicio motivacional; entre estos, el de incongruencia frente a las partes que se presenta “*cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales [...]*”¹⁰.
27. En la fase de admisibilidad no corresponde que la autoridad judicial analice el fondo de las alegaciones de los recursos de casación, sino que el análisis y decisión deben versar sobre el cumplimiento de los requisitos para que se siga sustanciado el recurso, considerando los cargos formulados (en este caso, los especificados en las notas al pie de página N.º 8 y 9 *supra*).

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 86.

28. En esa línea, se observa que los recursos se plantearon en relación con las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación de forma que el órgano jurisdiccional analizó y se pronunció sobre el cumplimiento de cada requisito, como se detalló previamente, y en lo concerniente al requisito establecido en el artículo 6.4 *ibidem* explicó su incumplimiento en cada caso (ver párrafos 22 y 23 *supra*). Por tanto, se aprecia que el congreso nacional se pronunció sobre el cumplimiento de requisitos en la fase de admisibilidad, tomando en cuenta los cargos de casación formulados por los recurrentes; en virtud de lo cual, se descarta un vicio de incongruencia en la motivación.
29. En razón de lo expuesto, se descartan las alegadas vulneraciones del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
30. Finalmente, se debe mencionar que la mera inconformidad o desacuerdo con la sentencia impugnada no es un argumento válido para que proceda la acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales. Caso contrario podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC¹¹.

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 identificada con el N.º 2780-17-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernan Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.02.01
08:36:26 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1348-17-EP/21, párrafos 35 y 36.

Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 2780-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

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.