

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1792-19-EP/23 En el Caso No. 1792-19-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección 1792-19-EP.	2
2235-19-EP/23 En el Caso No. 2235-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección 2235-19-EP...	19
2744-19-EP/23 En el Caso No. 2744-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección 2744-19-EP...	32
2966-19-EP/23 En el Caso No. 2966-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección 2966-19-EP...	40
3006-19-EP/23 En el Caso No. 3006-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección 3006-19-EP...	50
168-18-EP/23 En el Caso No. 168-18-EP Desestímese la demanda de acción extraordinaria de protección 168-18-EP.	61
138-21-IS/23 En el Caso No. 138-21-IS Acéptese la acción de incumplimiento 138-21-IS.	72
1509-18-EP/23 En el Caso No. 1509-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección 1509-18-EP...	94



Sentencia 1792-19-EP/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 13 de septiembre de 2023

CASO 1792-19-EP

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

SENTENCIA 1792-19-EP/23

Resumen: La Corte acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección y declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por insuficiencia, en razón de que la Sala no realizó un análisis integral sobre los derechos constitucionales alegados como vulnerados en la acción de protección. Además, se determina que no existió aplicación retroactiva de una norma, por tanto, no se vulneró la seguridad jurídica.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 17 de diciembre de 2018, Gladys Augusta Zambrano García (“**accionante**”) presentó acción de protección¹ en contra de Oswaldo Paredes Zorrilla, inspector número 5 del trabajo del Guayas; Raúl Ledesma Huerta, ministro del trabajo; Jefferson Franklin Gallardo León, director provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, Assaf Nader Ralph Riad, director administrativo del Centro Clínico Quirúrgico Ambulatorio Hospital del Día Sur Valdivia del IESS; en relación a la resolución 0029854GYE2018 emitida por la Inspectoría del Trabajo del Guayas el 17 de julio de 2018, en la cual se le destituyó del cargo de Tecnóloga en Fisioterapia que desempeñaba en el Centro Clínico antes mencionado. Luego del sorteo respectivo, el proceso fue

¹ La acción de protección se presentó respecto a la resolución de destitución 0029854GYE2018 emitida por la Inspectoría del Trabajo del Guayas el 17 de julio de 2018, dentro del procedimiento de sumario administrativo incoado por el señor Assaf Nader Ralph Riad, en su calidad de director administrativo del Centro Clínico Quirúrgico Ambulatorio Hospital del Día Sur Valdivia. La resolución en referencia tenía como precedente un informe de la Dirección de Talento Humano del Centro Clínico Quirúrgico Ambulatorio Hospital del Día Sur Valdivia que recomendaba la destitución de la accionante por el bajo nivel que se reportaba en sus estadísticas de atención a pacientes (evaluación de desempeño). Dentro de la acción de protección, la accionante alegó la falta de competencia de la Inspectoría de Trabajo para conocer y resolver la petición de sumario administrativo, debido a que la evaluación de desempeño y el Acta Resolutoria del Comité de Evaluación de la apelación, se encontraban impugnadas ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. Fundamentó su acción en la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, al trabajo, derechos de las personas con discapacidad a recibir atención prioritaria, a una vida digna, a la igualdad y al debido proceso en la garantía de motivación.

signado con el número 09208-2018-08317 y la competencia se radicó en la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas (“**Unidad Judicial**”).

2. El 8 de febrero de 2019, la Unidad Judicial resolvió negar la acción de protección presentada por la accionante,² ante lo cual esta última interpuso recurso de apelación el 13 de febrero de 2019.
3. El 8 de abril de 2019, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) resolvió negar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado.³
4. El 6 de mayo de 2019, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia.
5. El 3 de octubre de 2019, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, admitió a trámite la presente causa.
6. El 24 de agosto de 2023, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que remita el correspondiente informe de descargo en relación con la causa 09208-2018-08317, en el término de cinco días.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución (“**CRE**”), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Acto jurisdiccional impugnado

8. La accionante impugna la sentencia dictada el 8 de abril de 2019 por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

² La Unidad Judicial señaló en la sentencia que, la accionante no ha cumplido con los requisitos previstos en el Art. 40 de la LOGJCC y que la acción de protección se encasilla en las causales de improcedencia del Art. 42 numerales 1 y 4 ibídem.

³ La Sala al dictar sentencia señaló que, la acción de protección deviene en improcedente, en atención a lo prescrito en los numerales 1 y 4 del Art. 42 de la LOGJCC

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos y pretensión de la accionante

9. La accionante alega que la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76.7.1 de la CRE), a la seguridad jurídica (Art. 82 de la CRE) y a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la CRE).
10. Respecto a la motivación, la accionante sostiene que los jueces accionados debían resolver constitucionalmente el problema jurídico que surge por la supuesta falta de competencia del inspector de trabajo del Guayas, para conocer el sumario administrativo, iniciado en relación a las evaluaciones de desempeño que se encontraban impugnadas previamente ante el Tribunal Distrital número 2 de lo Contencioso Administrativo del Guayas. En el mismo sentido, agrega que la sentencia no aborda los derechos constitucionales que le asisten como persona con discapacidad.
11. Así también, sostiene que la sentencia dictada por la Sala no cumple con los parámetros de motivación, legitima el abuso del poder y se desconocen normas expresas.
12. Además, cuestiona los siguientes aspectos: por qué el inspector de trabajo negó el derecho a la defensa de la legitimada activa al no proveer pruebas anunciadas con la debida oportunidad; la falta de motivación de la resolución expedida por esta autoridad; y, la falta de aplicación por parte de la Inspectoría del Trabajo de normas infraconstitucionales.
13. Con relación a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la accionante alega que en la sentencia impugnada se ha considerado el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo (“COA”), norma que no se encontraba vigente a la fecha de su destitución. En dicho sentido, manifiesta que se ha aplicado una norma posterior, desconociendo que las normas rigen para lo venidero y que no tienen efecto retroactivo de acuerdo con el artículo 7 del Código Civil.
14. Así mismo, señala que el derecho a la seguridad jurídica constituye en este caso, el respeto del artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) y el numeral 4 del artículo 189 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (“ERJAFE”) que se encontraban vigentes, normas que no han sido consideradas en la sentencia impugnada.

15. La accionante manifiesta además que la sentencia impugnada es contraria a los reiterados criterios vinculantes de la Corte Constitucional y menciona las siguientes sentencias: 004-18-SEP-CC de 3 de enero de 2018 y 172-18-SEP-CC de 16 de mayo de 2018. Al respecto, agrega que la sentencia impugnada “no consideró el 44% de discapacidad con que padezco, (sic) cuyo carné obra de autos. Discapacidad que lo (sic) obtuve en el cumplimiento de mis labores.”. En igual sentido, menciona las sentencias 227-12-SEP-CC, 092-13-SEP-CC, 083-18-SEP-CC, 057-17-SEP-CC y 030-18-SEP-CC. Posteriormente, cita extractos que se refieren la razonabilidad, lógica y comprensibilidad de las decisiones.
16. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, sostiene que este resulta vulnerado al no considerarse sus argumentos fácticos y al desconocer la seguridad jurídica, que, a su criterio, constituye el respeto del artículo 300 del COGEP y el numeral 4 del artículo 189 del ERJAFE.
17. Como pretensión, solicita a la Corte Constitucional: i) aceptar la acción extraordinaria de protección; ii) dejar sin efecto la sentencia impugnada y la sentencia de primera instancia; iii) disponer la reincorporación al cargo que desempeñaba en el Centro Clínico Quirúrgico Ambulatorio Hospital del Día Sur Valdivia o la reubicación en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo del IESS en el Guayas; iv) disponer el pago de remuneraciones y más beneficios de ley, dejados de percibir, desde la fecha de cesación hasta la fecha de la reincorporación; y, v) disponer que el IESS inicie el derecho de repetición contra de los servidores responsables de la destitución.

4.2. Jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

18. A pesar de haber sido notificados con el auto de fecha 24 de agosto de 2023, en el cual la jueza constitucional ponente solicitó el informe de descargo a los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no se verifica que se haya presentado el informe correspondiente.

5. Análisis constitucional

5.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al

acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental,⁴ esto en concordancia con lo dispuesto en el artículo 62, numeral 1 de la LOGJCC.

20. En tal sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **ii) una base fáctica**, consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **iii) una justificación jurídica**, que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.⁵
21. En el caso bajo análisis, se alega la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.
22. Respecto a la garantía de motivación, detallada en los párrafos 10 y 11 *supra*, se señala que la Sala no analizó elementos fundamentales de control de constitucionalidad, refiriéndose a que los jueces accionados no revisaron la falta de competencia del inspector del trabajo que conoció y resolvió el sumario administrativo por el cual se le destituyó; e igualmente, alega que en la sentencia impugnada no se abordaron los derechos constitucionales que le asisten como persona con discapacidad. Al respecto, se identifica una argumentación mínimamente completa sobre este cargo, por lo cual, este Organismo analizará el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, carece de suficiencia motivacional?
23. De los argumentos detallados en el párrafo 12 *supra*, se advierte que estos se refieren al procedimiento administrativo ante la Inspectoría del Trabajo, es decir, al proceso de origen, aspecto que en principio no es objeto de pronunciamiento para esta Corte en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección. Por lo que, tales alegaciones podrían examinarse en el contexto de un análisis de mérito; y, de acuerdo con lo señalado por este Organismo, tal análisis se desarrolla de forma excepcional y de oficio, cuando la Corte considere necesario ampliar su ámbito de acción con la finalidad de revisar la integralidad del proceso.⁶

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁵ *Ibid.*, párr. 17-19

⁶ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

24. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 13 y 14 *supra* sobre el derecho a la seguridad jurídica, la accionante se refiere a la aplicación por parte de los jueces accionados de una norma que no se encontraba vigente a la fecha de su destitución (Art. 229 del COA). En este sentido, la Corte advierte un cargo completo respecto a la presunta violación a la seguridad jurídica que será analizado a través del siguiente problema jurídico: ¿La sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneró el derecho a la seguridad jurídica al aplicar el artículo 229 del COA de forma retroactiva?
25. Por otra parte, respecto a los cargos sintetizados en el párrafo 15 *supra*, en el cual se alega que la sentencia impugnada es contraria a los criterios vinculantes de la Corte Constitucional, es preciso considerar que cuando el fundamento de una acción extraordinaria de protección es la vulneración de derechos por falta de aplicación de un precedente de esta Corte, es necesario que contenga: i) la identificación de la regla de precedente; y, ii) la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.⁷
26. En el presente caso se advierte que, luego de identificar algunas decisiones de este Organismo, la accionante únicamente señala que la sentencia impugnada “no consideró el 44% de discapacidad con que padezco, (sic) cuyo carné obra de autos. Discapacidad que lo (sic) obtuve en el cumplimiento de mis labores”. Por lo tanto, no se cumplen los parámetros antes indicados, ya que no se identifica la regla de precedente supuestamente inobservada, como tampoco existe una justificación sobre la aplicación de un precedente al caso concreto. Por tal motivo, luego de realizar un esfuerzo razonable, este Organismo no encuentra que el cargo en cuestión este completo, en consecuencia no será objeto de análisis por esta Corte.
27. Finalmente, se advierte que la accionante alega una presunta vulneración a la tutela judicial efectiva, conforme se menciona en el párrafo 16 *supra*, sin embargo, reitera los argumentos presentados respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por tal motivo, a pesar de realizar un esfuerzo razonable, no se observa un argumento claro por el cual se explique de qué forma la acción u omisión de los jueces accionados vulnera de forma directa e inmediata el contenido del derecho invocado, por lo tanto, se descarta su análisis.

5.2. Desarrollo de los problemas jurídicos

⁷ CCE, sentencia 943-15-EP/21, 21 de abril de 2021, párr. 39.

¿La sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, carece de suficiencia motivacional?

28. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE, en su parte pertinente, establece:

(...) El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...]

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados (...).

29. La Corte Constitucional, a partir de lo establecido por la disposición constitucional antes mencionada, ha señalado que para que una sentencia se encuentre motivada debe contener una argumentación jurídica suficiente, para esto debe contar con dos elementos: (i) una *fundamentación normativa suficiente*, y (ii) una *fundamentación fáctica suficiente*. En consecuencia, debe verificarse 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 (fundamentación normativa); y, una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso (fundamentación fáctica).⁸

30. Sobre la motivación en garantías jurisdiccionales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el estándar de suficiencia motivacional es más alto, en la medida que existen peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez.⁹ Así, se ha determinado que las y los jueces en el conocimiento de garantías jurisdiccionales tienen la obligación de: 1) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; 2) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, 3) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, y si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹⁰

31. La accionante al alegar la vulneración de la garantía bajo análisis, ha señalado que la sentencia impugnada no cumple con los parámetros de motivación y que la Sala no analizó elementos planteados dentro de la acción de protección interpuesta, refiriéndose a la falta de competencia del inspector del trabajo del Guayas que conoció y resolvió el

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61, 61.1. y 61.2.

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

¹⁰ CCE, sentencia 1285-13/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

sumario administrativo por el cual se le destituyó. Así también, la accionante dentro de sus argumentos sostiene que en la sentencia impugnada no se abordaron los derechos constitucionales que le asisten como persona con discapacidad.

32. Al respecto, de la revisión de la demanda de acción de protección, este Organismo constata que la accionante alegó como derechos constitucionales vulnerados los siguientes: seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, derecho al trabajo, derechos de las personas con discapacidad, derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, vida digna, igualdad material y la garantía de motivación.¹¹
33. En este contexto, de la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que esta contiene la siguiente estructura: transcripción de la demanda de acción de protección; transcripción de la audiencia de acción de protección; referencia a los artículos 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC, así como jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la naturaleza y objeto de la acción de protección; y, finalmente, el análisis de los jueces de la Sala sobre los argumentos de la accionante, en el que se señala:

La accionante en su demanda de garantía jurisdiccional [...] alega la vulneración de sus derechos ante la supuesta falta de competencia de la Inspectoría del Trabajo del Guayas para haber iniciado y resuelto un sumario administrativo en su contra, por los resultados de sus evaluaciones como servidora pública, ya que dichos resultados se encontraban impugnados mediante acción contencioso administrativa que dio lugar a la causa No. 09802-2018-000467 que se sustancia ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 con sede en Guayaquil. No obstante esta alegación, olvida la accionante que los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen [...] 3.-) La accionante en su demanda de garantía jurisdiccional [...] procura relacionar sus reclamos con derechos constitucionales (debido proceso, seguridad jurídica, tutela administrativa, trabajo, discapacidad, atención prioritaria, vida digna, igualdad y motivación), no obstante, se observa que centra la controversia alrededor de normas infraconstitucionales (Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-033, Acuerdo Ministerial No. MDT-2017-0169, Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y Código Orgánico General de Procesos) cuya inobservancia alega, lo cual no puede ser resuelto mediante acción de protección, ya que implicaría la desnaturalización de tal garantía, el entrar en la revisión de asuntos de mera legalidad, ya que 'la acción de protección no es la vía apropiada para demandar el análisis de cuestiones infraconstitucionales, pues esa tarea les corresponde realizar a los jueces ordinarios, quienes son los responsables de examinar los casos de mera legalidad dentro del ámbito de su competencia...' [...] De allí que, ante los conflictos infraconstitucionales enunciados por la accionante, con motivo de su desvinculación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, corresponde que concurra ante las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes, esto es, ante la jurisdicción contencioso administrativa a efectos de que conozca y resuelva de la supuesta no aplicación de las disposiciones infraconstitucionales que alega en el sumario administrativo seguido en

¹¹ Demanda de acción de protección que consta a fojas 132 del expediente de la Unidad Judicial.

su contra y que concluyó con su destitución [...] y lo que es más, ante las reiteradas alegaciones de violación en el procedimiento de sumario administrativo, debe recordarse que tratándose de los derechos al debido proceso y seguridad jurídica cuando los mismos son relacionados con el incumplimiento de normas infraconstitucionales (Acuerdos Ministeriales, Decretos Ejecutivos y Ley), corresponde su protección a la jurisdicción ordinaria, tal como lo ha manifestado nuestro más alto tribunal de justicia constitucional [...] (Corte Constitucional- Sentencia No. 020-13-SEP-CC, de 30-V-2013, Caso No. 0563-12-EP, Gaceta Constitucional No. 3, R.O. del 21-VI-2013, pág 47). 4.-) En razón de lo expuesto en los acápites precedentes, de los hechos alegados por la accionante en su demanda de garantía jurisdiccional [...] no se desprende violación de derecho constitucional alguno, y es más la impugnación del expediente de sumario administrativo y su resolución, en correlato con la aplicación o cumplimiento de normas infraconstitucionales son situaciones que no corresponden ser analizadas y resueltas en la justicia constitucional, sino en la justicia ordinaria en donde se cuenta con vías jurisdiccionales que son adecuadas y eficaces para el debate y decisión a dichas situaciones [...] En este orden de ideas, el mecanismo de defensa de la justicia ordinaria resulta ‘adecuado’, es decir, apropiado para las circunstancias del asunto controvertido [...]. De allí que, la presente acción de protección deviene en improcedente, en atención a lo prescrito en los numerales 1 y 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...]

34. Del razonamiento realizado por los jueces de la Sala, se observa que el análisis respecto a la vulneración de derechos constitucionales se enfoca únicamente en el argumento relativo a la falta de competencia de la Inspectoría del Trabajo del Guayas para resolver el sumario administrativo iniciado en contra de la accionante, que concluyó con su destitución. Se observa de esta manera que la Sala analiza uno de los argumentos planteados por la accionante en la demanda de acción de protección, de acuerdo con lo mencionado en el párrafo 31 *supra*.
35. Sin embargo, no se verifica que la Sala haya realizado un análisis integral sobre los otros derechos constitucionales alegados por la accionante dentro de la acción de protección. De hecho, en el numeral 3 del texto de la sentencia impugnada, citado en el párrafo 33 *supra*, se observa que los jueces se refieren a los derechos invocados por la accionante: “debido proceso, seguridad jurídica, tutela administrativa, trabajo, discapacidad, atención prioritaria, vida digna, igualdad y motivación”, pero descartan su análisis, indicando que el fundamento de dichas vulneraciones radica en una controversia alrededor de normas infraconstitucionales con motivo de su desvinculación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Por lo que, los jueces accionados determinan que los referidos conflictos enunciados por la accionante, deben solventarse ante las instancias

jurisdiccionales ordinarias competentes, es decir, la jurisdicción contencioso administrativa.¹²

36. Al respecto, es importante resaltar que de acuerdo a los criterios establecidos por este Organismo, el estándar de suficiencia motivacional de las garantías jurisdiccionales, en específico de la acción de protección, supone la obligación por parte de los jueces de realizar un análisis sobre la existencia de la vulneración de derechos constitucionales, pudiendo determinar que la justicia ordinaria es la vía adecuada solo en ausencia de estas vulneraciones,¹³ aspecto que no se verifica en el caso concreto, pues en la sentencia impugnada no se identifica un profundo análisis sobre los hechos y pretensiones de la accionante en relación a la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, al trabajo, a una vida digna, a la igualdad y sobre los derechos de las personas con discapacidad, expresamente alegados en su demanda de acción de protección, como se indicó en el párrafo 32 *supra*, y en el recurso de apelación presentado por la accionante.¹⁴

37. Por el contrario, de la cita de la sentencia impugnada que consta en el párrafo 33 *supra*, se advierte que los jueces de la Sala se limitaron a establecer que los argumentos de la acción de protección se refieren a cuestiones de mera legalidad, por cuanto, a su criterio, la accionante centró la controversia alrededor de normas infraconstitucionales y la

¹² De la revisión del SATJE, se observa que la accionante interpuso dos acciones subjetivas ante la jurisdicción contencioso administrativa: 1) Proceso No. 09802-2018-00467, en el que se verifica que la demanda fue presentada el 29 de mayo de 2018 (previo a la desvinculación de la accionante que tuvo lugar el 17 de julio de 2018), a través este recurso subjetivo se impugnaron el Acta Resolutoria del Comité de Evaluación y las evaluaciones de desempeño realizadas a la accionante por el Centro Clínico del Hospital del Día Sur Valdivia. Se observa que la última actuación en este proceso es la razón de 5 de febrero de 2020, en la que se señala: “no existe ninguna petición pendiente por atender se remite la presente causa, a archivo general”. 2) Proceso No. 09802-2018-01132, en este caso la demanda fue presentada el 21 de noviembre de 2018, más no se puede verificar los actos administrativos impugnados. Del SATJE únicamente se verifica la calificación de la demanda de 4 de febrero de 2019. En ambos casos, no se advierte que, hasta la fecha, se haya dictado sentencia. Por otro lado, cabe precisar que la acción de protección que antecede al caso bajo análisis se presentó en relación a la resolución en la cual se destituyó a la accionante, dictada el 17 de julio de 2018 por la Inspectoría del Trabajo.

Sobre la activación de las vías ordinarias y constitucionales, cabe señalar que este Organismo en la sentencia 283-14-EP/19, precisó que: “La acción de protección y la acción subjetiva en la vía contenciosa administrativa persiguen fines distintos, mientras la primera tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, la segunda busca tutelar los derechos e intereses en las relaciones jurídicas con las administraciones públicas”.

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

¹⁴ En el recurso de apelación, constante a fojas 312 del expediente de la Unidad Judicial, se advierte que la accionante alegó como derechos constitucionales vulnerados: a la igualdad, los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, derechos de las personas con discapacidad, a la vida digna, a la seguridad jurídica y a la garantía de motivación.

inobservancia de estas, sin antes haber realizado un análisis integral de las vulneraciones de derechos alegadas.¹⁵ Sobre la base de estas consideraciones, la Sala concluyó que no se desprende violación de derecho constitucional alguno, y sostuvo que la impugnación del sumario administrativo y su resolución, son situaciones que debían ser analizadas en la justicia ordinaria en donde se cuenta con vías jurisdiccionales que son adecuadas y eficaces para el debate y decisión a dichas situaciones.

38. De esta manera, la Corte verifica que la Sala en la sentencia impugnada no ha realizado un análisis profundo, exhaustivo e integral sobre las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas por la accionante; al contrario, se verifica que los jueces accionados enfocaron su análisis en resaltar la pertinencia de la vía ordinaria sin previamente determinar la inexistencia de derechos constitucionales lesionados. Al respecto, este Organismo ha manifestado también que los jueces constitucionales, en el marco de una acción de protección, deben realizar un análisis que tome en cuenta todos los derechos constitucionales de las partes, de manera especial aquellos contemplados para las personas con discapacidad, a fin de asegurar el ejercicio progresivo de derechos.¹⁶
39. Con base a lo expuesto, esta Corte concluye que la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 8 de abril de 2019, carece de suficiencia motivacional, en consecuencia, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante, contenido en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la CRE.

¿La sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneró el derecho a la seguridad jurídica al aplicar el artículo 229 del COA de forma retroactiva?

¹⁵ Ver sentencia 461-19-JP/23 y acumulados, en la que se señala que “solo si luego del análisis se determina que no existen vulneraciones a derechos constitucionales, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde a la jueza o juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias que efectivamente son adecuadas y eficaces para la solución del conflicto”. En la misma sentencia, la Corte determina que existen ciertos supuesto en los que no corresponde exigir el análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales, aquellos casos de manifiesta desnaturalización de la acción de protección, en los cuales por ejemplo la única pretensión es la declaratoria de un derecho como la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio o la extinción de una obligación proveniente de una obligación contractual.

¹⁶ CCE, sentencia No. 285-15-SEP-CC, caso No. 2184-11-EP, de 12 de agosto de 2015.

40. De conformidad con el artículo 82 de la Constitución, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a las disposiciones constitucionales y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
41. De la disposición constitucional se desprende que el derecho a la seguridad jurídica garantiza a las personas contar con un sistema normativo previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener certeza y una noción razonable sobre las reglas del juego que les serán aplicadas.¹⁷
42. La Corte Constitucional ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos (i) confiabilidad; (ii) certeza; y, (iii) no arbitrariedad. La *confiabilidad* está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, se refiere a la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la *certeza*, los particulares deben estar seguros de que las reglas del juego no sean alteradas, para lo cual es necesario contar con una legislación estable y coherente, así como con un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible *arbitrariedad* por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales;¹⁸ así, este Organismo ha precisado que, si bien la seguridad jurídica es una protección ante arbitrariedades, no cabe invocar este derecho ante cualquier desacuerdo respecto a la adecuada aplicación de la ley en un caso o la procedencia o no de una demanda específica.¹⁹
43. Sobre el contenido del derecho bajo análisis, la Corte también ha señalado que:
- [...] el derecho a la seguridad jurídica no puede entenderse de manera restrictiva como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas, sino que, además, y de forma principal debe comprendérselo como un derecho para salvaguardar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que se cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE.²⁰
44. De manera que, de acuerdo a lo señalado por este Organismo, la aplicación retroactiva de una norma tiene incidencia en el ámbito constitucional y amerita un examen por parte de la Corte, toda vez que la irretroactividad de la ley constituye uno de los principios

¹⁷ CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 21.

¹⁸ CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 52.

¹⁹ CCE, sentencia 010-12-SIN-CC de 17 de abril de 2012 y sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 44.

²⁰ CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 25; sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 27.

básicos del derecho a la seguridad jurídica, conforme a lo señalado en el párrafo precedente.

45. En el caso bajo análisis, la accionante argumentó que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica en la medida que los jueces de la Sala han considerado el artículo 229 del COA, disposición normativa que no se encontraba vigente a la fecha de su destitución;²¹ por lo que, sostiene que se aplicó una norma posterior.
46. Se advierte entonces que la accionante argumenta la aplicación de una norma legal de forma retroactiva. Por lo tanto, al analizar la sentencia impugnada, se observa que la Sala señala lo siguiente:

La accionante en su demanda de garantía jurisdiccional [...] alega la vulneración de sus derechos ante la supuesta falta de competencia de la Inspectoría del Trabajo del Guayas para haber iniciado y resuelto un sumario administrativo en su contra, por los resultados de sus evaluaciones como servidora pública, ya que dichos resultados se encontraban impugnados mediante acción contencioso administrativa que dio lugar a la causa No. 09802-2018-000467 que se sustancia ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 con sede en Guayaquil. No obstante esta alegación, olvida la accionante que los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen, tal como lo prescribía el Art. 68 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, y actualmente el Art. 229 del Código Orgánico Administrativo, o sea, como lo manifiesta el Dr. Francisco Guerrero Celi [...]. En este orden de ideas, los actos administrativos que contienen los resultados de la evaluación a la accionante en su desempeño como servidora pública, se presumen legítimos y en su cumplimiento despliegan todos los efectos que le son propios, al menos que al impugnarlos se solicite que se suspenda su ejecución, y que tal suspensión sea dispuesta por la respectiva autoridad que conoce dicha impugnación (en sede administrativa o en sede judicial); y en el caso sub judice, si bien es cierto que la accionante al momento de presentar su demanda contencioso administrativa (fs.5-13vta) en contra de los actos que contienen su evaluación de desempeño solicitó su suspensión, no es menos cierto que el órgano jurisdiccional que conoce tal demanda, esto es, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 con sede en Guayaquil, dentro de la causa No. 09802-2018-00467, no ha dispuesto la peticionada suspensión [...] con lo que mantienen su presunción de legitimidad gozando de ejecutividad y ejecutoriedad los referidos actos.

47. A partir de ello, se advierte que la Sala accionada, al analizar el argumento relativo a la falta de competencia de la Inspectoría del Trabajo del Guayas para iniciar y resolver el sumario administrativo, se refieren a la naturaleza y efectos de los actos administrativos

²¹ De la revisión del expediente, se verifica que en la demanda de acción de protección, en el punto No. 2, la accionante indica: “el 17 de julio de 2018, el abogado OSWALDO PAREDES ZORRILLA, Inspector de Trabajo del Guayas, me destituye del cargo de Tecnóloga en Fisioterapia del Centro Clínico Quirúrgico Ambulatorio, Hospital del Día Sur Valdivia del IESS”.

que dieron origen a dicho procedimiento, para lo cual, citan los artículos 68 del ERJAFE²² y 229 del COA.²³ La referencia a estas normas, como se advierte del texto de la sentencia impugnada, se la realiza a efectos de señalar que los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dictan o se notifican, a menos que al impugnarlos se solicite que se suspenda su ejecución y que tal suspensión sea dispuesta por la autoridad respectiva.

48. Ahora bien, sobre la disposición que a criterio de la accionante se ha aplicado de forma retroactiva en la sentencia impugnada, cabe precisar que, el COA fue publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial número 31 el 7 de julio de 2017, y, de acuerdo con la Disposición Final del mismo Código, entró en vigencia luego de transcurridos doce meses contados a partir de su publicación. En tal sentido, se advierte que a la fecha de destitución de la accionante, esto es, el 17 de julio de 2018, el artículo 229 del COA se encontraba vigente.
49. Por otro lado, se observa que la Sala cita inicialmente la disposición del ERJAFE y la complementa con la norma del COA; debido a que ambas normas consagran lo señalado en el párrafo 47 *supra*. Por lo tanto, no se observa que en la sentencia bajo análisis exista aplicación retroactiva de una norma que no se encontraba vigente a la fecha de la destitución de la accionante, ya que como se evidencia de lo señalado en el párrafo *ut supra*, las disposiciones del COA entraron en vigor el 7 de julio de 2018.
50. Finalmente, cabe precisar que no corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales por parte de los órganos jurisdiccionales.

²² Art. 68.- Legitimidad y ejecutoriedad.- Los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y, de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este estatuto.

²³ Art. 229.- Suspensión del acto administrativo. Por regla general, los actos administrativos regulares se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación.

La interposición de cualquier recurso administrativo o judicial no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo que la persona interesada lo solicite dentro del término de tres días, petición que será resuelta en un término igual.

La ejecución del acto impugnado podrá suspenderse, cuando concurren las siguientes circunstancias:

1. Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
2. Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho, previstas en este Código o las normas que rijan el respectivo procedimiento especial.

La administración resolverá sobre la suspensión del acto administrativo, previa ponderación motivada de los daños que su suspensión o ejecución causaría al administrado, al interés público o a terceros. La falta de resolución expresa al pedido de suspensión, se entenderá como negativa tácita. De la negativa expresa o tácita, no cabe recurso alguno.

Al resolver la suspensión, la administración podrá adoptar las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado.

51. Por los motivos expuestos, no se advierte que la Sala haya aplicado de forma retroactiva una norma, consecuentemente la sentencia impugnada no vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

6. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección 1792-19-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, como consecuencia de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 8 de abril de 2019.
3. Disponer las siguientes medidas de reparación:
 - a. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 8 de abril de 2019;
 - b. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho constitucional y ordenar que una nueva Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, previo sorteo, resuelva el recurso de apelación interpuesto por la accionante;
 - c. Remitir el expediente a la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

179219EP-5d872



Caso Nro. 1792-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2235-19-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 13 de septiembre de 2023

CASO 2235-19-EP

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

SENTENCIA 2235-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Pichincha y la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional, en el marco de una demanda de pago de haberes laborales por jubilación patronal. La Corte resuelve desestimar la demanda, por no identificar una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de abril de 2016, Pedro Guamán Ushiña ("**Pedro Guamán**") presentó una demanda laboral por cobro de haberes laborales por jubilación patronal en contra de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas ("**EPMMOP**").¹
2. El 13 de octubre de 2016, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito ("**Unidad Judicial**") aceptó la demanda y dispuso el pago de los valores adeudados, así como las pensiones jubilares hasta el año posterior al fallecimiento del accionante.² La EPMMOP interpuso un recurso de aclaración y ampliación en relación con el monto a pagar. La Procuraduría General del Estado ("**PGE**") interpuso un recurso de apelación.
3. El 8 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial rechazó el recurso de aclaración y ampliación presentado por la EPMMOP y concedió el recurso de apelación interpuesto

¹ Pedro Guamán alegó que empezó su relación laboral con la EPMMOP (antes Dirección de Obras Públicas del Distrito Metropolitano de Quito) el 1 de agosto de 1980 y terminó el 31 de mayo de 2013, por lo que era acreedor al pago de pensión por concepto de jubilación patronal. El proceso fue signado con el número 17371-2016-03038.

² La Unidad Judicial indicó que la discusión se enmarcaba en el monto y en la norma aplicable, respecto de lo cual concluyó que el Código de Trabajo se aplica sobre cualquier ordenanza, con base en fallos de triple reiteración de la Corte Nacional de Justicia. Consecuentemente, dispuso el pago de USD 19.462,25 además del pago de las pensiones jubilares vitalicias hasta el año posterior a su fallecimiento, más los intereses previstos en el Art. 614 del Código del Trabajo, que se calcularán al momento de ejecutarse la sentencia.

por la PGE. El 11 de noviembre del mismo año, la EPMMOP interpuso un recurso de apelación, que fue concedido por la Unidad Judicial, el 14 de noviembre de 2016.

4. El 21 de febrero de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (**“Sala Especializada de la Corte Provincial”**) aceptó parcialmente el recurso de apelación de la EPMMOP, en relación con la normativa aplicable para el cálculo de los valores a recibir, lo que modificó los haberes adeudados por la EPMMOP.³ Pedro Guamán interpuso un recurso de casación.
5. El 23 de mayo de 2019, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (**“Sala Especializada de la Corte Nacional”**) aceptó el recurso de casación en relación con la norma aplicable para el cálculo de los haberes.⁴ Pedro Guamán interpuso recurso de aclaración, el cual fue rechazado en auto de 25 de junio de 2019.

1.1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 23 de julio de 2019, Pedro Guamán (**“accionante”**) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 23 de mayo de 2019 por la Sala Especializada de la Corte Nacional (párrafo 5 *supra*). El caso fue signado con el número 2235-19-EP.
7. El 26 de septiembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.⁵
8. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes quién, de conformidad con el orden cronológico para la sustanciación de procesos, avocó conocimiento del caso el 22 de marzo de 2023 y solicitó a la Sala Especializada de la Corte Nacional que presente su informe de descargo

³ La Sala, en voto de mayoría, concluyó que las empresas públicas metropolitanas reconocen a sus trabajadores como servidores municipales por lo que les es aplicable la excepción prevista en el artículo 216 del Código de Trabajo, es decir, que los montos a pagar por concepto de jubilación serán fijados por ordenanzas. No se pronunció sobre la impugnación efectuada por la PGE.

⁴ La Sala Especializada de la Corte Nacional aceptó el recurso de casación con base en la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación. En la resolución concluyó que, para el cálculo de la pensión jubilar, se aplicará la ordenanza metropolitana 3362 del Distrito Metropolitano de Quito hasta el 5 de junio de 2018, y a partir del 6 de junio de 2018 es aplicable la ordenanza metropolitana 0211 sancionada el 6 de junio de 2018. Conforme la liquidación realizada ordenó el pago de USD. 3.839,48, a favor del accionante.

⁵ El tribunal que conoció la admisión de la causa estaba conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez.

debidamente motivado.

9. El 30 de marzo de 2023, la Sala Especializada de la Corte Nacional presentó el informe de descargo.
10. El 13 de abril de 2023, la jueza Alejandra Cárdenas, mediante auto, solicitó a los jueces de la Sala Especializada de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.
11. El 20 de abril de 2023, la Sala Especializada de la Corte Provincial presentó un escrito.
12. El 28 de abril de 2023, la Sala Especializada de la Corte Nacional presentó un nuevo informe de descargo.

2. Competencia

13. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución; y, el número 2, letra d) del artículo 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

14. El accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en la garantía de motivación; a la seguridad jurídica, a la igualdad y, al trabajo.⁶
15. Si bien el accionante indica que la acción extraordinaria de protección está dirigida en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de la Corte Nacional, de la lectura de la demanda se verifica que los argumentos también refieren a la sentencia expedida por la Sala de la Corte Provincial, por lo que también será analizada.

⁶ Los derechos alegados están previstos respectivamente en los artículos 75, 76, numeral 1, numeral 7, literal 1, 82, 11 numeral 2 y, 326 de la Constitución de la República del Ecuador.

16. El accionante alega que la Sala Especializada de la Corte Provincial vulneró sus derechos, pues afirmó que el accionante era un “*empleado*” de la EPMMOP, cuando en realidad era “*obrero*”, razón por la que los jueces laborales consideraron para la sustanciación de su causa dicha categorización.

17. Asimismo, en relación con la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial, el accionante señala que:

(...) se respalda esa infudada (sic) motivación si se le puede llamar así, en una disposición legal, que no existe en el ordenamiento jurídico del país, justamente por haber sido derogada la Ley Orgánica de Regimen Municipal (sic) por por (sic) el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, según registro oficial suplemento No. 303 del 19 de octubre de 2010. (mayúsculas y énfasis excluidos del original).

18. Además, respecto a los jueces de la Sala Especializada de la Corte Nacional, menciona que no aplicaron de forma jerárquica las normas alegadas, lo que vulneró los artículos 424 y 425 de la Constitución. En este sentido, el accionante afirma que la Sala Especializada interpretó el artículo 216 del Código del Trabajo,⁷ “[...] a sabiendas que no existe ordenanza municipal para los trabajadores regidos por el código de (sic) trabajo de las empresa municipales [...]”. (énfasis omitido).

19. Alega, de igual forma, que la Sala Especializada de la Corte Nacional aplicó la ordenanza 211, cuando esta no correspondía al caso concreto, pues es un obrero y no un empleado municipal. Así mismo, en relación con la ordenanza 3362 afirma que:

[...] la Ordenanza No. 3362, alega (sic) por la sala de casación, es exclusivamente es (sic) para los trabajadores regidos por el código de trabajo del municipio de quito (sic), y no para la empresa pública metropolitana de movilidad y obras públicas, ni para ninguna otra empresa municipal [...] es por eso que, el concejo resolvió el 29 de octubre del 2001, incrementar mediante la ordenanza 3362, de 2 y 4 dolares (sic) mensuales que percibían (sic) los trabajadores como pensión de jubilación patronal en el municipio, a 20 y 30 dolares (sic) mensuales, cuando señores jueces constitucionales, la empresa demandada tenía recién

⁷ Código del Trabajo, artículo 216:

Los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las siguientes reglas: (...) 2. En ningún caso la pensión mensual de jubilación patronal será mayor que la remuneración básica unificada media del último año ni inferior a treinta dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 30) mensuales, si solamente tiene derecho a la jubilación del empleador, y de veinte dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 20) mensuales, si es beneficiario de doble jubilación. Exceptúase de esta disposición, a los municipios y consejos provinciales del país que conforman el régimen seccional autónomo, quienes regularán mediante la expedición de las ordenanzas correspondientes la jubilación patronal para éstos aplicable. (...).

(sic) 7 años atrás de haber sido creada, pero, lo sorprendente, es que, a raja tabla, las juezas de casación demandadas mediante esta acción extraordinaria de protección, la tomaron en cuenta para conculcar mi derecho [...]. (énfasis omitido del original).

20. El accionante indica que se vulneró su derecho a la no discriminación pues casos similares, de sus ex compañeros, han sido sustanciados en la vía laboral y resueltos en aplicación del artículo 216 del Código del Trabajo.
21. En referencia al derecho al trabajo, el accionante se limita a enunciarlo, mas no describe de qué manera se habría vulnerado su derecho.

3.2. Argumentos de las accionadas

3.2.1. De la Sala Especializada de la Corte Nacional

22. En el informe de 30 de marzo, la Sala Especializada de la Corte Nacional manifestó

[...] revisado (sic) la mencionada sentencia, se desprende que la doctora Rosa Jacqueline Álvarez Ulloa en su resolución analizó y resolvió, conforme lo disponía la ley, los requisitos de forma y fondo establecidos en la Ley de Casación y el Código de Procedimiento Civil; del mismo modo revisada la sentencia de manera minuciosa se constata que cumple con los requisitos de motivación establecidos por la Corte Constitucional del Ecuador; y, la Corte Constitucional debe verificar si la demanda no implica el desacuerdo con la decisión judicial [...].

23. El 28 de abril de 2023, la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia volvió a enviar un informe de descargo en el que indica:

[...] a lo largo de la exposición, el proponente no logra justificar la existencia de la transgresión de algún derecho constitucional, sin que en la sentencia que es motivo de acción constitucional, se pueda observar violación alguna, sino por el contrario un acatamiento a los derechos constitucionales en defensa de los derechos de las partes; siendo más bien, la pretensión del recurrente buscar que se cambie la decisión adoptada y se resuelva nuevamente el recurso de casación, ante su descontento con la decisión tomada, sin que esto represente, como ya se indicó, transgresión al debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa y a obtener una decisión motivada, tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica alegadas, denotando más bien con esta pretensión un desconocimiento total de la naturaleza misma de esta acción constitucional.

3.2.2. De la Sala Especializada de la Corte Provincial

24. El 20 de abril de 2023, Richard Iván Buenaño Loja, juez de la Corte Provincial, envió un escrito en el que informó que mantuvo el encargo temporal del despacho del doctor Julio Enrique Arrieta y durante ese lapso envió el expediente a la Corte Constitucional. Aseguró que el encargado definitivo es el doctor Fabricio Robalino, por lo que remitió la providencia al juez correspondiente de la Sala Especializada.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

25. Conforme los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
26. 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 estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁸
27. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar estos cargos mediante argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)⁹ que le permitan analizar la violación de derechos. En el caso de que, a pesar de haber sido admitida la causa, no existan argumentos completos, en observancia del principio de preclusión, la Corte debe hacer un esfuerzo razonable para determinar “si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.¹⁰
28. Por un lado, el accionante alega vulneración al derecho a la igualdad formal, por cuanto existirían resoluciones de otras Unidades Judiciales en las que a sus ex compañeros de la EPMMOP, se les habría concedido la jubilación patronal en los términos del artículo 216 del Código del Trabajo. Respecto de estos argumentos, el accionante no identifica

⁸ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, de 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 21:

Al tiempo de resolver la causa, sin embargo, según la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No 0037-16-SEP-CC, relativa a la preclusión, una vez que una demanda de acción extraordinaria de protección ya ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. En consecuencia, la eventual constatación al momento de dictar sentencia de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental; sentencia 1952-17-EP/21, párrafo 15.

una justificación jurídica que indique cómo sería aplicable la analogía con el caso en análisis, conforme lo previsto en la sentencia 1967-14-EP/20. De la misma manera, en relación a la vulneración al derecho al trabajo, esta Corte no ha encontrado fundamentación o cargos que evidencien una vulneración sino que el accionante agota el argumento en su sola enunciación. Por tanto, este Organismo, pese a realizar un esfuerzo razonable no avizora cargos completos sobre estos derechos y se abstendrá de pronunciarse sobre ellos.

29. Por otro lado, en lo que concierne al debido proceso en la garantía de motivación, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, esta Corte encuentra que los argumentos del accionante son completos y se enfocan en indicar que sus derechos fueron vulnerados por dos razones: i) porque las sentencias basan su decisión en normativa que no se encontraba vigente; y ii) que, como consecuencia de la errónea interpretación de la excepción prevista en el artículo 216 del Código de Trabajo a su situación laboral, se aplicaron las ordenanzas metropolitanas 3362 y 211 de manera incorrecta.
30. Respecto de la segunda razón, esta Corte verifica que el accionante fundamenta su acción extraordinaria de protección en una incorrección en la fundamentación normativa de las sentencias impugnadas. No obstante, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en el sentido de que el examen de la corrección del razonamiento judicial excede el ámbito de la garantía de motivación¹¹ y, por tanto, no puede ser materia de esta garantía. Por ello, a este Organismo no le corresponde pronunciarse al respecto y se abstiene de formular un problema jurídico.
31. Ahora, en relación con el primer argumento mencionado en el párrafo 28, el accionante refiere que las salas especializadas aplicaron normativa que no se encontraba vigente, específicamente en referencia a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (“**LORM**”), la ordenanza metropolitana 3362 sancionada el 29 de octubre de 2001 y, la ordenanza metropolitana 211 sancionada el 6 de junio de 2018. Por tanto, esta Corte estima apropiado, analizar dicho cargo a través del derecho a la seguridad jurídica, a partir del siguiente problema jurídico:

¹¹ CCE, sentencias 1118-18-EP/23, de 8 de marzo de 2023, párr. 13; 1696-12-EP/20, de 26 de agosto de 2020, párr. 25, 1442-13-EP/20, de 24 de junio de 2020, párrafo 19.2; y, 2970-17-EP/23, de 11 de enero de 2023, párr. 31.

¿Las salas especializadas de lo laboral de la Corte Provincial de Pichincha y de la Corte Nacional de Justicia vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del accionante, por haber aplicado normativa que no se encontraba vigente, al caso concreto?

5. Resolución del problema jurídico

32. El artículo 82 de la CRE establece que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que este derecho consiste en que:

[...] el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹²

33. La Corte Constitucional ha establecido que en estos casos, lo que se debe verificar es “si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales”.¹³ Así,

[...] para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica, afectación que, el caso de los individuos humanos, han de suponer una merma significativa de su autonomía personal.¹⁴

34. En este sentido, por su parte, la Sala Especializada de la Corte Provincial, en relación con el cálculo de los haberes a ser percibidos por concepto de jubilación patronal, concluyó que a la situación del accionante, conforme la excepción prevista en el artículo 216 del Código de Trabajo, le corresponde la aplicación de la ordenanza vigente a la fecha de terminación de la relación laboral. Al respecto analizó:

[...] revisadas las piezas procesales y la normativa pertinente, se advierte: [...] el Municipio

¹² CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 21-23; sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 30; sentencia 1792-15-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 19.

¹³ CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 21-23; sentencia 2000-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 52.

¹⁴ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, párr. 14.5.

del Distrito Metropolitano de Quito, para la consecución de sus fines esenciales previstos en la Constitución y la Ley, tiene la potestad de crear o constituir empresas públicas, que puedan administrarse con criterio empresarial y de esta manera lograr un máximo rendimiento financiero compatible con el carácter público de la Municipalidad y de sus objetivos, tal como lo prevé el Art. 271 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por lo que, son parte de la estructura orgánica del Municipio, es por lo dicho que los trabajadores de las Empresas Públicas Metropolitanas, son empleados municipales que han venido gozando de los derechos y privilegios que les ha otorgado la municipalidad y que están sujetos a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, leyes laborales y ordenanzas municipales; por lo que, están inmersos en la excepción prevista en el Art. 216 del Código del Trabajo. 5) Establecida la condición del actor como empleado municipal, así como el tiempo de servicio que prestó a la entidad accionada, procede el pago de la jubilación patronal mensual en conformidad con la ordenanza municipal que regula su pago, vigente al 31 de mayo de 2013, fecha en que terminó la relación laboral [...].

35. Por tanto, la Sala Especializada de la Corte Provincial, en el marco de sus competencias, analizó cuál era la normativa vigente que resulta aplicable al caso concreto, a la fecha de finalización de la relación laboral, considerando la naturaleza jurídica y los procesos de sucesión de la EPMMOP.¹⁵ Con base a ello, concluyó que al accionante le resulta aplicable la “ordenanza municipal vigente”, de acuerdo con la excepción del artículo 216 del Código del Trabajo.
36. En concordancia con lo indicado, la sentencia dictada por la Sala Especializada de la Corte Nacional, respecto de la aplicación de las ordenanzas metropolitanas, examinó que:

[...] no estamos de acuerdo en que se aplique únicamente la Ordenanza Metropolitana 3362, por cuanto ésta ha sido derogada por la ORDENANZA METROPOLITANA No. 0211 sancionada con fecha 06 de junio de 2018; en la cual el artículo 1 dispone: ‘Establecer en el 45% del salario básico unificado del trabajador privado, la pensión jubilar patronal a favor de los trabajadores que presten o prestaron sus servicios lícitos y personales en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por más de 25 años amparados por el Código del Trabajo, que se contabilizarán desde la sanción de esta Ordenanza Metropolitana Sustitutiva.’; por consiguiente el cálculo de la pensión jubilar al trabajador demandante,

¹⁵ Mediante ordenanza metropolitana 309, de 16 de abril de 2010, se creó la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas EPMMOP, misma que a su vez sucedió a la EMOP-Q, que fue creada por ordenanza 3074, de 2 de mayo de 1994; y, que además es sucesora de la extinta Dirección de Obras Públicas. La disposición transitoria quinta de la ordenanza 309, dispone: “El personal que actualmente trabaja en las empresas que son sucedidas jurídicamente por las empresas públicas metropolitanas creadas, continuará prestando sus servicios en éstas últimas, según corresponde; traslado que se efectuará en un proceso coordinado por la administración de la empresa que se crea, respetando los derechos de los empleados, y de conformidad con la Ley Orgánica de Empresas Públicas”.

debe practicarse de la siguiente manera: a partir de que la obligación se hizo exigible, aplicando la Ordenanza Metropolitana 3362; y, desde el 6 de junio de 2018, se aplicará la Ordenanza Metropolitana 0211, que establece la pensión jubilar en el 45% del salario básico unificado del trabajador privado. Así se ha pronunciado esta Sala Especializada de lo Laboral en la sentencia dentro del juicio No.17371-2018-02341.

37. De esta forma, sin perjuicio de la corrección o incorrección de la decisión tomada por la Sala (lo que no puede ser analizado por esta Corte conforme lo indicado en el párrafo 30), esta dispuso expresamente el cálculo de los haberes, a partir de normativa que consideró aplicable y estaba vigente a la fecha, conforme el caso específico (Art. 216 del Código del Trabajo y las ordenanzas metropolitanas).
38. No obstante, corresponde a esta Corte verificar si dichas ordenanzas se encontraban vigentes al momento de la terminación de la relación laboral, dado que es el hito a partir del cual se generó la obligación a la EPMMOP respecto del pago de la jubilación patronal. Para esto, se evidencia del expediente que la relación laboral del accionante inició el 1 de agosto de 1980 y terminó el 31 de mayo de 2013.
39. La ordenanza municipal 3362 fue aprobada el 25 de octubre de 2001, a través de la resolución 573-2001, sancionada el 29 de octubre de 2001. De esta forma, en la medida que la relación laboral terminó en el año 2013 y dado que desde el 29 de octubre de 2001 al 31 de mayo de 2013, no existió otra ordenanza que modifique el monto por concepto de jubilación patronal, se entiende que la ordenanza metropolitana 3362 se encontraba vigente y le era aplicable a la relación laboral del accionante.
40. Posteriormente, el 6 de junio de 2018, fue sancionada la ordenanza metropolitana 211,¹⁶ misma que sustituye a la ordenanza 3362, y por la cual se aprobó el incremento de la pensión mensual de jubilación patronal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito,¹⁷ siendo que la Sala Especializada de la Corte Nacional, para garantizar los derechos del accionante, dispuso también la aplicación de la ordenanza metropolitana 211 vigente, y de esta manera mejorar el cálculo de la jubilación patronal.

¹⁶ La disposición derogatoria única dispone: “Deróguese y déjese sin efecto la Ordenanza Metropolitana No. 3362, sancionada el 29 de octubre del 2001, por la cual se aprobó el incremento de la pensión mensual de Jubilación Patronal del Municipio Metropolitano de Quito; así como cualquier ordenanza, resolución o acto administrativo por el que se hayan fijado valores por este concepto”.

¹⁷ El artículo 1 de la ordenanza 211 prevé: “Establecer en el 45% del salario básico unificado del trabajador privado, la pensión jubilar patronal a favor de los trabajadores que prestan o prestaron sus servicios lícitos y personales en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por más de 25 años amparados por el Código del Trabajo, que se contabilizará desde la sanción de esta Ordenanza Metropolitana Sustitutiva”.

41. Así, se evidencia que la sentencia de casación dispuso al juez executor el cálculo de los haberes, a partir de normativa previa, clara y vigente y, consecuentemente cumplió con los estándares del derecho a la seguridad jurídica. De esta manera, no se observa que los juzgadores hayan afectado los derechos constitucionales del accionante.
42. Por otro lado, en la demanda el accionante también menciona que las decisiones impugnadas toman en cuenta las disposiciones de la LORM, misma que fue derogada como consecuencia de la emisión del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Sin embargo, de la verificación del expediente, se desprende que si bien las sentencias mencionan a la LORM, que fue derogada en el 2010 con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, lo hacen refiriéndose a la ordenanza de creación de la empresa municipal y la naturaleza jurídica de la EPMMOP, sin que esto incida en el análisis efectuado por las Salas Especializadas.¹⁸
43. Por tanto, se observa que las sentencias dictadas por la Sala Especializada de la Corte Nacional y la Sala Especializada de la Corte Provincial, fundamentaron sus decisiones en normativa vigente y aplicable al caso concreto. En consecuencia, las sentencias no vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del accionante.
44. Ahora, como se indicó en el párrafo 30 *supra*, a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre lo correcto o incorrecto de las decisiones impugnadas. Por lo que, una vez establecido que las sentencias se basaron en normativa vigente, este Organismo se abstiene de realizar consideraciones adicionales sobre la aplicación de las ordenanzas frente al artículo 216 del Código de Trabajo, pues esto corresponde a la esfera ordinaria y al análisis de los jueces laborales.

6. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción extraordinaria de protección 2235-19-EP.

¹⁸ Disposición derogatoria primera: “Deróganse (sic) las siguientes disposiciones y leyes: a) La Ley Orgánica de Régimen Municipal, Codificación 2005-016, publicada en el suplemento al Registro Oficial No. 159 de diciembre 5 de 2005 [...]”.

2. Disponer la devolución del expediente a la Unidad Judicial de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

223519EP-5d925



Caso Nro. 2235-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2744-19-EP/23
Juez ponente: Jhoel escudero Soliz

Quito, D.M., 13 de septiembre de 2023

CASO 2744-19-EP

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

SENTENCIA 2744-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección propuesta en contra de la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas en un proceso de acción de protección. Se concluye que la sentencia no vulneró el derecho a la seguridad jurídica, puesto que la Sala Provincial realizó un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales alegados y concluyó que en el marco del proceso disciplinario llevado a cabo en contra del actor, la entidad accionante vulneró el debido proceso en el derecho a la defensa y, por ende, a la tutela efectiva y a la seguridad jurídica.

1. Antecedentes Procesales

1. El 18 de septiembre de 2019, Andrés Santiago Peñaherrera Navas, director Nacional de Asesoría Jurídica y delegado del director general del Consejo de la Judicatura (“**entidad accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de agosto de 2019, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas (la “**Sala Provincial**”), dentro de un proceso de acción de protección, cuyos antecedentes se detallan a continuación¹.

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado en aquel entonces por el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes; y los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet, mediante auto de 18 de noviembre de 2019, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 2744-19-EP. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 15 de agosto de 2023 y solicitó a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

2. El 7 de febrero de 2019, Víctor Gregorio Vaca González presentó una acción de protección en contra del director general y el presidente del Consejo de la Judicatura. El proceso fue signado con el número 09332-2019-01650.²
3. El 19 de marzo de 2019, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil negó la demanda. Frente a esta decisión, Víctor Gregorio Vaca González, interpuso recurso de apelación.
4. El 19 de agosto de 2019, los jueces de la Sala Provincial mediante voto de mayoría, aceptaron el recurso interpuesto y concedieron la acción de protección.³

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (“CCE”) es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), 58 y siguientes, así como el 191 numeral 2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Fundamentos y pretensión de la parte accionante

6. La entidad accionante alega que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica (art.82 de la CRE), por cuanto se habría tratado temas de legalidad al resolver la acción de protección. Consecuentemente, solicita que se deje sin efecto la decisión impugnada, petición que justifica con los siguientes argumentos:
7. La entidad accionante manifiesta:

² El accionante alegó la violación a la tutela judicial efectiva, derecho a la defensa, seguridad jurídica, debido proceso, motivación, igualdad de derechos. El accionante impugnó la acción de personal por cesación definitiva de funciones del cargo de juez provincial de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

³ En la sentencia como medida de reparación se determinó: Dejar sin efecto la resolución de destitución contra el Víctor Gregorio Vaca González emitida el 3 de diciembre de 2015 por el Pleno del Consejo de la Judicatura dentro del expediente disciplinario MOT-1164-SNCD-2015-DMA OF-924-OCDG-2014 (instaurado con base en la queja presentada por el Juez Pedro Ortega al informar que, 25 días después de haber desocupado el actor el despacho que ocupaba, habrían encontrado un expediente procesal, que no fue entregado configurándose la infracción prevista en el art. 109.7 del COFJ), retrotrayéndolo al estado de la notificación del informe motivado como efecto de la reparación integral porque la reparación económica no cabe, puesto que no estaba laborando en la época que fue destituido.

(...) los jueces de la Sala dictaron la sentencia de mayoría ahora impugnada, sin realizar un análisis detallado que permita evidenciar en primer lugar que exista una vulneración de derechos constitucionales, toda vez que (...) se limita a transcribir normas constitucionales y legales, así como refieren a jurisprudencia constitucional, sin realizar un análisis de estas con el caso en concreto a fin de identificar vulneración de derechos constitucionales. Además (...) existe una vía eficaz y adecuada para tratar el tema en análisis (...)

8. Asimismo, señala que no procedía la acción de protección ya que el tema propuesto se trataba de un asunto de legalidad que no ingresa en la esfera constitucional. Al respecto, indica:

Los jueces que conocen las acciones de protección les corresponden analizar argumentadamente si el caso no está amparado por otro tipo de acción o mecanismo de defensa judicial, por lo que les corresponde a estos, reflexionar y entender si se trata de un asunto de legalidad o de constitucionalidad. Es decir los jueces constitucionales están obligados a realizar un profundo análisis sobre el caso y posterior a ello determinar si se trata de un asunto con relevancia constitucional o caso contrario, consiste en un tema de legalidad que debe ser conocido por la justicia ordinaria, y más aun tomando en consideración que en el recurso de apelación que se encuentran conociendo deviene de la sentencia de primera instancia que desechó la acción de protección por improcedente.

3.2 De la parte accionada

9. Mediante escrito de 15 de agosto de 2023, Alexandra Novo Crespo quién emitió voto salvado, informó que a la fecha los jueces que emitieron el voto de mayoría ya no son parte de la función judicial, por lo que se ve imposibilitada de emitir informe sobre el voto de mayoría, pues la infrascrita jueza declaró improcedente la acción de protección.

3.3 Tercero con interés

10. El 24 de noviembre de 2021, Víctor Gregorio Vaca González, actor en el proceso de origen, compareció y presentó argumentos por escrito. En lo principal, refirió:

(...) hasta ahora he sido sujeto y objeto de una cobarde persecución por parte de los cesados vocales del CJ y sus jueces subalternos, los mismos que, asociados con algunos mandos medios, todavía enquistados en el CJ, continúan obstaculizando el reconocimiento de mis derechos constitucionales vulnerados, tal es el caso que pese a que el Consejo de la Judicatura (CJ), dictó un único ilegítimo e inconstitucional acto administrativo en contra de tres jueces que integrábamos la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en mi caso, todos los jueces se negaron a reconocer mis derechos constitucionales; mientras que en el caso de los otros dos jueces provinciales; por el mismo acto administrativo de destitución, obtuvieron sentencias constitucionales favorables (...)

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

11. El planteamiento central de la entidad accionante consiste en que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica al tramitar, a través de la acción de protección, un asunto que supuestamente correspondía a la vía ordinaria y no a la constitucional. En ese sentido, para atender el cargo y descargo propuestos, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró la Sala accionada el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque tramitó y concedió una demanda de acción de protección que correspondía supuestamente a la vía judicial ordinaria?

12. En los párrafos siguientes, la Corte sostendrá que, la Sala Provincial no vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, por cuanto determinó la existencia de vulneración de derechos constitucionales justificando la procedencia de la acción de protección, en consecuencia, es incompatible con la naturaleza de la garantía pronunciarse sobre la existencia de otras vías en la justicia ordinaria.
13. El artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
14. Esta Magistratura, en el caso de garantías jurisdiccionales ha señalado que, los jueces constitucionales deben verificar la existencia o no de vulneración de derechos y, de considerar que no se ha vulnerado derecho constitucional alguno, tendrán que determinar la vía ordinaria adecuada para resolver el asunto puesto a su conocimiento, en concordancia con el artículo 40 de la LOGJCC. En este orden de ideas, en la sentencia 1357-13-EP/20, esta Corte señaló:

[...] en el contexto de una acción de protección, el derecho a la seguridad jurídica no se vulnera cuando la argumentación realizada por los jueces de instancia está sustentada en el análisis de derechos constitucionales, así se puedan tener discrepancias con las conclusiones que se arriben en la sentencia. Solo se ve afectada la esfera de protección constitucional de este derecho cuando los jueces y juezas ignoran su calidad de juzgadores constitucionales y resuelven una acción de protección sin analizar la posible vulneración de derechos constitucionales, desnaturalizando su objeto y usándola para resolver cuestiones de otra naturaleza que tienen sus propios mecanismos judiciales adecuados.

15. Por lo tanto, para verificar la vulneración alegada por la entidad accionante resulta necesario examinar si el tribunal de apelación analizó y verificó las vulneraciones de derechos alegadas y, en caso de no hacerlo, correspondería revisar si el tribunal de apelación tenía la obligación de establecer si el caso contaba con una vía adecuada y eficaz ante la justicia ordinaria.
16. En la presente causa, la entidad accionante alega que los jueces de la Sala Provincial “*en ningún momento desvirtúan que existe una vía eficaz y adecuada para tratar el tema en análisis*”. Así los jueces de la Sala no realizaron un análisis detallado que permita evidenciar en primer lugar que exista una vulneración de derechos constitucionales
17. En este sentido, se desprende que la Sala Provincial, en el décimo cuarto considerando de la sentencia impugnada, realizó un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales alegados y concluyó “en el marco del proceso disciplinario llevado a cabo en contra del actor del proceso de origen, la entidad accionante vulneró el debido proceso en el derecho a la defensa y, por ende, a la tutela efectiva y a la seguridad jurídica”.
18. Así, en la sentencia se señaló (...) el derecho a la defensa (...) no ha sido observado dentro del procedimiento disciplinario, puesto que, no fue notificado el accionante con el informe motivado 154/077/2015 en su contra que corre de fs. 277 a 280 vta., como lo prueba con la razón de secretaría sentada con fecha 14 de enero de 2019 que corre a fs. 303 (...) poniéndole en estado de indefensión al accionante debido que no pudo contradecir las pruebas que se enunciaban en dicho informe motivado vulnerando la garantía del debido proceso en el ejercicio del derecho a la legítima defensa (...).

18.1 La Sala además, indicó

(...) Resulta indudable que, la falta de notificación del informe motivado emitido por el Director Provincial del Guayas del Consejo de la Judicatura trajo como consecuencia la resolución del pleno que destituyó al accionante por manifiesta negligencia como indicaba el informe motivado que no pudo ser contradicho por el accionante por la falta de notificación a pesar de haber señalado casilla judicial y correo electrónico que obran de fs. 18 vuelta. Esto tiene armonía con la sentencia de la Corte Constitucional la No. 234-18-SEP-CC en el caso 2315-16-EP (...).

18.2 Además, sostuvo que la falta de notificación del informe motivado afectó además la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, por lo que concedió la acción de protección.

19. Por lo tanto, en el presente caso, el tribunal de apelación analizó y verificó las vulneraciones de derechos alegadas, de conformidad con la Constitución y con la jurisprudencia de esta Corte, por lo que, una vez advertidas las vulneraciones de derechos, los jueces constitucionales no tenían la obligación de identificar la existencia de vías adecuadas y eficaces en la justicia ordinaria. En suma, la Sala Provincial en el marco jurídico que regula la acción de protección resolvió el recurso de apelación y afirmó que el caso debía ser conocido y resuelto en la vía constitucional. Por ello, la sentencia impugnada no vulnera el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la CRE.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 2744-19-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de septiembre de 2023, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

274419EP-5d720



Caso Nro. 2744-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2966-19-EP/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 13 de septiembre de 2023

CASO 2966-19-EP

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

SENTENCIA 2966-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección que impugna el auto de inadmisión del recurso de casación penal resuelto al amparo de la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, cuya inconstitucionalidad fue declarada en la sentencia 8-19-IN/21, por vulnerarse el derecho del debido proceso en la garantía de recurrir.

1. Antecedentes

1. Dentro del proceso penal directo 11282-2018-00791, el 02 de octubre de 2018, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) dictó sentencia condenatoria en contra del señor Francisco Javier Peláez Villacis, por el cometimiento del delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización previsto y sancionado en el artículo 220 numeral 1 literal b)¹ del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”), por lo que, se le impuso pena privativa de libertad de tres años y multa de diez salarios básicos unificados del trabajador en general.² El procesado solicitó la suspensión condicional de la pena, que fue negada.
2. El procesado interpuso recurso de apelación, el cual fue negado el 21 de marzo de 2019, por la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”). Al respecto, la Sala Provincial determinó que:

¹ Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014.

Art. 220.- Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización.- La persona que directa o indirectamente, sin autorización o incumpliendo requisitos previstos en la normativa correspondiente:

1. Trafique, sea que oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, importe, exporte, tenga o posea con el propósito de comercializar o colocar en el mercado sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, en las cantidades señaladas en las escalas previstas en la normativa pertinente, será sancionada con pena privativa de libertad de la siguiente manera: (...) b) Mediana escala, de tres a cinco años.

² De los hechos recogidos en la sentencia se desprende que el 2 de junio de 2018, el procesado, agente metropolitano que alega ser drogodependiente, fue abordado por dos agentes antinarcoóticos, quienes lo observaron en una actitud nerviosa, y “[...] al retirarse el guante de la mano izquierda observaron que tenía una envoltura de cinta de embalaje transparente alojando una sustancia blanquecina de forma granulada de posible cocaína con un peso bruto aproximado de 11 gramos [...]”, por lo que, procedieron a su aprehensión.

En cuanto a la valoración de la prueba aportada por el procesado, se advierte que es insuficiente para enervar la sentencia recurrida, cuya alegación se ha basado concretamente a que su defendido, Francisco Javier Peláez Villacis, tiene un grado de adición [sic] a las sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, y que la droga era para su consumo personal, sin considerar que la cantidad de sustancia incautada, era excesiva para el consumo inmediato, conforme lo ha referido la Dra. María Gabriela Gutiérrez Sánchez, Perito Médica y que el A quo si ha considerado en su resolución.

3. Así mismo, la Sala Provincial negó la suspensión condicional de la pena. De esta decisión, el procesado presentó recurso extraordinario de casación.
4. El 08 de agosto de 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) inadmitió el recurso de casación.
5. El 09 de septiembre de 2019, el señor Francisco Javier Peláez Villacis (el “**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión referido en el párrafo anterior.
6. El 14 de enero de 2022, la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda de la causa 2966-19-EP.³ Posteriormente, el 02 de agosto de 2023, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de la causa, en cumplimiento del orden cronológico, y solicitó el informe de descargo correspondiente a la Sala Nacional.

2. Competencia de la Corte Constitucional

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); y, 191.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Pretensión y argumentos de las partes

3.1 El accionante

8. El accionante considera que el auto impugnado vulnera los siguientes derechos constitucionales: la tutela judicial efectiva (art. 75), el derecho a la defensa, a ser escuchado, a contar con una decisión motivada y el derecho a recurrir, todos ellos como

³ La causa fue sorteada a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce el 04 de diciembre de 2019. La Sala de Admisión estuvo conformada por el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez y los jueces constitucionales Ali Lozada Prado y Carmen Corral Ponce.

parte del debido proceso (art. 76 numeral 7 literales a, c, l y m; y, la seguridad jurídica (art. 82).

9. Para fundamentar su demanda, el accionante realiza una descripción de los hechos que dieron origen al proceso penal instaurado en su contra, refiere normativa y jurisprudencia que describen el contenido de los derechos invocados. Así, respecto a la presunta transgresión a la tutela judicial efectiva el accionante refiere que procesalmente el recurso de casación debe ser fundamentado en audiencia, y en tal sentido, el hecho de que el recurso sea inadmitido por meras formalidades vulnera este derecho.
10. En cuanto a la presunta vulneración del debido proceso en la garantía de motivación, el accionante refiere que en cuanto al derecho a recurrir el auto no posee una exposición de las normas que lo respaldan, por tanto, no es razonable.
11. Expone que el derecho a recurrir se encuentra garantizado constitucionalmente, sin embargo, el auto impugnado se respalda en una Resolución que jerárquicamente se encuentra por debajo de la CRE, y el COIP, norma que no contempla una fase de admisión para el recurso de casación; considerando además, que el COIP contempla la posibilidad de casación de oficio al no presentarse recursos que se encuentren debidamente fundamentados; por lo que “es increíble que una resolución termine restringiendo los ocho numerales de un artículo del COIP a una sola, la inadmisibilidad”.
12. Indica además que la Constitución ha garantizado el principio de oralidad en la sustanciación de los diferentes procesos, lo que se relaciona con el derecho a ser oído como garantía del derecho a la defensa, derecho que fue transgredido debido a que la inadmisión del recurso de casación impidió que sea escuchado en audiencia, situación que genera una transgresión también a la seguridad jurídica.
13. En atención a lo manifestado, solicita que su demanda sea admisible, se declare la nulidad del auto impugnado, y, se retrotraiga el proceso hasta el momento en que se produjo la vulneración a sus derechos.

3.2 Legitimados pasivos

14. Hasta la presente fecha la Sala Nacional no ha remitido el informe requerido por este Organismo.

4. Análisis Constitucional

4.1 Formulación del problema jurídico

15. La Corte Constitucional ha referido que los problemas jurídicos a ser resueltos a través de una acción extraordinaria de protección, provienen principalmente de los cargos efectuados por los accionantes, es decir, de las acusaciones que la demanda dirige al acto procesal objeto de esta garantía por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁴
16. Mediante sentencia 1967-14-EP/20 esta Corte se pronunció sobre la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para entender cuándo existe una argumentación completa; esto consiste en la verificación de los siguientes elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica), y, una justificación que demuestre porqué la acción u omisión acusada, vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).
17. El accionante presenta como tesis la presunta vulneración a diferentes derechos constitucionales (ver párr. 8 *ut supra*); en cuanto a la base fáctica expone una misma situación, esto es que la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia no llevó a cabo la audiencia de fundamentación del recurso de casación, situación que transgrede sus derechos constitucionales.
18. Al respecto, dentro de las garantías del derecho a la defensa, se encuentra el derecho a recurrir, el cual busca evitar que a las personas se les prive del acceso a la fundamentación de recursos mediante requisitos no previstos en la ley, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos que establezcan trabas u obstáculos que tornen al derecho en impracticable.
19. Con relación al recurso extraordinario de casación la sentencia 8-19-IN y acumulado/21, declaró la inconstitucionalidad por la forma de la resolución 10-2015, emitida por la Corte Nacional de Justicia,⁵ señalando que:

[...] los autos que fueron empleados por la Corte Nacional como base de su resolución de jurisprudencia vinculante, correspondieron a autos que fueron emitidos durante una etapa procesal –fase de admisión- no prevista en ese momento en el COIP, y que en consecuencia

⁴ CCE, sentencias 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr.11.

⁵ CCE, sentencia 8-19-IN y acumulado/21, 8 de diciembre de 2021.

patentizaron una violación al debido proceso, careciendo de validez jurídica, y no pudiendo ser empleadas para la configuración de jurisprudencia vinculante.⁶

20. Así mismo, determinó que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad serían “hacia el futuro, lo que incluye los casos pendientes de resolución y entre estos, aquellos en que se han presentado acción extraordinaria de protección para tutelar posibles violaciones a derechos constitucionales”.
21. Al respecto, la Corte Constitucional ya estableció que, en virtud de la normativa vigente la falta de convocatoria a la audiencia para fundamentar la admisibilidad del recurso de casación penal y la consecuente inadmisión del mismo, constituye un obstáculo para ejercer el derecho a recurrir el fallo establecido en el artículo 76.7, letra m de la CRE.⁷
22. Consecuentemente, este Organismo considera apropiado centrar su análisis respecto al derecho a recurrir, pues el argumento del accionante se vincula con la imposibilidad de ser escuchado en audiencia. Por lo tanto, la Corte Constitucional procede a resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante por haber inadmitido su recurso de casación sin haber convocado previamente a la audiencia de fundamentación??

4.2 Resolución del problema jurídico

23. El artículo 76 numeral 7 literal m) de la CRE dispone:

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

[...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías [...]

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

⁶ CCE, sentencia 8-19-IN y acumulado/21, párr. 71.

⁷ Este Organismo, en la sentencia 5-22-EP/23 de 14 de junio de 2023, al respecto señaló que: [...] la aplicación de la resolución 10-2015, declarada inconstitucional, impidió que el accionante fundamente su recurso de casación en una audiencia, tal como lo dispone el artículo 657 numeral 2 del COIP. Exigir requisitos no previstos en la ley penal, privó al accionante de acceder al recurso de casación. Por lo expuesto, el auto impugnado vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir.

24. Tal como lo ha referido esta Corte en diversos pronunciamientos,⁸ el derecho al debido proceso y las garantías que lo conforman asisten a quienes se encuentran ante un procedimiento en que se discutan sus derechos y obligaciones, y con mayor razón, este derecho debe encontrarse amparado en los procesos de carácter penal, puesto que, pueden derivar en restricciones al derecho a la libertad personal. Justamente, uno de los derechos que conforman al debido proceso es el derecho a la defensa, el cual según nuestra Constitución debe ser garantizado de manera integral a todos los sujetos procesales.
25. En cuanto al derecho a recurrir como garantía derivada del derecho a la defensa, este Organismo ha expuesto que éste implica la posibilidad de que una determinada decisión “pueda ser revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, para subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se hubieren cometido”.⁹ En materia penal, este derecho es relevante pues “permite que las personas que han sido declaradas culpables, cuenten con una revisión de la sentencia condenatoria que permita rectificar posibles errores que la autoridad judicial inferior cometió en la resolución de la causa”.¹⁰
26. Cabe indicar que el derecho a recurrir:
- [...] al igual que todos los demás derechos constitucionales, no tiene carácter absoluto, y su ejercicio se halla sujeto a las limitaciones establecidas, tanto en la Constitución, como en la ley. En ese sentido, siempre que responda a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no se afecte su núcleo esencial, el ejercicio del derecho a impugnar es susceptible de ser delimitado.¹¹
27. Con base en lo anteriormente mencionado, para la resolución del problema jurídico, en el caso concreto, de acuerdo con los efectos de la sentencia 8-19-IN y acumulado/21, se constatarán tres supuestos: **(i)** que el caso en análisis se haya inadmitido el recurso de casación, con fundamento en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, que fue declarada inconstitucional, **(ii)** que la demanda de la acción extraordinaria de protección se encuentre pendiente de resolución por parte de la Corte Constitucional y **(iii)** que como consecuencia se vulnere el derecho a recurrir.

⁸ CCE, sentencia 1306-13-EP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 31; CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 43. CCE, sentencia 4-19-EP/21, 21 de julio de 2021.

⁹ CCE, sentencia 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 26; sentencia 1961-16-EP/21, 21 de abril de 2021, párr. 20.

¹⁰ CCE, sentencia 1306-13-EP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 31.

¹¹ CCE, sentencia 1741-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 36.

- 28.** Respecto al primer supuesto, este Organismo identifica que el auto de inadmisión del recurso extraordinario de casación refiere que la resolución 10-2015 constituye un fallo de triple reiteración, por lo que,

[a] partir del precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la Resolución citada ut supra, el Tribunal de Casación designado por sorteo de ley, previo sorteo de ley, [sic] tiene la facultad de inadmitir los escritos de interposición del recurso de casación, cuya fundamentación esté encaminada a revisar hechos y exigir una nueva valoración del acervo probatorio; además, debe verificar que los cargos planteados por el casacionista se compadezcan con las modalidades que establece el artículo 656 del COIP, esto es que dichos recursos son admisibles, "cuando se haya violado la ley, ya por contravenir expresamente a su texto, ya por haber hecho una indebida aplicación de ella, o por haberla interpretado erróneamente".

- 29.** En esa misma línea, el auto expone cómo deben presentarse los cargos casacionales y concluye que la admisibilidad de este recurso

[...] depende del cumplimiento de todas las exigencias técnico-legales expuestas en los párrafos precedentes; y, solo en el evento de ser admitido, el Tribunal convocará a audiencia oral, pública (respetando los casos tutelados bajo la garantía de reserva) y contradictoria para que el recurrente lo fundamente; luego de lo cual, se emitirá el pronunciamiento con la decisión oral declarando la procedencia o improcedencia del recurso (artículo 657.3 del COIP); posteriormente, emitirá la sentencia por escrito (artículo 657.7 ibídem); por el contrario, en el caso de no cumplir con los requisitos para su admisibilidad, se lo rechazará y se ordenará su devolución al tribunal de origen.

- 30.** Una vez realizado el análisis del recurso propuesto por el ahora accionante, la Sala Nacional respecto al primer cargo planteado, esto es contravención expresa del artículo 76 numeral 4 de la CRE y 640 numeral 5 del COIP, identifica que “[...] el recurrente inobserva el principio autonomía (3.3.4.), establecido en la Resolución emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, signada con el número 10-2015, [...]”, y, continúa, por lo que, “al no formular un argumento jurídico de manera individualizada y coherente, se torna inadmisibile este primer cargo”.

- 31.** En cuanto al segundo cargo del accionante, vinculado a la falta de aplicación de los artículos 619.2 del COIP y 19 inciso primero del COFJ, la Sala Nacional concluye que se ha inobservado la resolución 10-2015 “al delimitar su segunda reprobación, en la medida en que no se vislumbra un desarrollo adecuado y suficiente del cargo de sustentación del recurso; por tanto, tal censura tampoco prospera”.

- 32.** En atención a lo mencionado, este Organismo identifica que el primer presupuesto identificado el párrafo 27 de esta decisión se encuentra cumplido.

33. En cuanto al segundo supuesto, se identifica que la demanda fue presentada el 09 de septiembre de 2019, fue admitida a trámite el 14 de enero de 2022, y la jueza ponente avocó conocimiento del caso el 02 de agosto de 2023, es decir, el caso se encontraba pendiente de resolución cuando se publicó la sentencia 8-19-IN/21 y acumulado/21 en el Registro Oficial, lo que ocurrió el 14 de febrero de 2022.
34. Ahora en cuanto al tercer supuesto, este Organismo identifica que el derecho a recurrir del accionante se vio afectado debido a que la Sala Nacional empleó la resolución 10-2015, que ha sido declarada inconstitucional por la forma, para impedir que el recurso de casación sea fundamentado conforme lo dispone el artículo 657 número 2 del Código Orgánico Integral Penal; por tanto, al exigir requisitos no previstos en la ley penal para la tramitación del recurso extraordinario de casación se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir.
35. Una vez identificada la vulneración al derecho del accionante, corresponde a esta Corte determinar la medida de reparación correspondiente; la cual estará encaminada a que una nueva Sala Penal de la Corte Nacional resuelva el recurso extraordinario de casación conforme a las disposiciones que lo regulan y respetando los derechos de las partes procesales.

5. Decisión

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

1. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección 2966-19-EP.
2. Declarar la vulneración al derecho a la defensa en la garantía a recurrir el fallo respecto del señor Francisco Javier Peláez Villacis.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto el auto de inadmisión dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia de 08 de agosto de 2019.
 - 3.2. Disponer que, la Sala Nacional, previo al sorteo correspondiente y bajo una nueva conformación, convoque a audiencia de fundamentación y

resuelva el recurso de casación planteado por Francisco Javier Peláez Villacis.

4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de 13 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

296619EP-5d95b



Caso Nro. 2966-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 3006-19-EP/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 13 de septiembre de 2023

CASO 3006-19-EP

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

SENTENCIA 3006-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada el 16 de octubre de 2019 por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, dentro de la acción de protección número 01571-2019-02333. Se concluye que la autoridad judicial no violó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que se verificó que sí cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, así como con un análisis respecto a la presunta violación de derechos.

1. Antecedentes procesales

1.1. El proceso originario

1. El 7 de agosto de 2019 el señor Rolando Esteban Flores Vintimilla presentó una acción de protección en contra de la Dirección Provincial del Azuay del Consejo de la Judicatura.¹ El proceso de acción de protección fue signado con el número 01571-2019-02333 y

¹ El señor Rolando Esteban Flores Vintimilla presentó la acción de protección al considerar que se vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica, legalidad, debido proceso y a la defensa. Expuso que siendo juez de la Unidad Judicial de lo Civil de Cuenca conoció el proceso de acción de protección propuesto por Susana del Carmen Méndez en contra del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Fondo de cesantía Privado del Personal de la Función Judicial (“FONCEJU”), el cual fue resuelto el 29 de octubre de 2018, sin recurso de apelación interpuesto. FONCEJU presentó una acción extraordinaria de protección, la misma que fue rechazada por la Corte Constitucional. Consecuentemente, FONCEJU presentó una denuncia en la Coordinación de Control Disciplinario de la Dirección Provincial de Azuay del Consejo de la Judicatura, afirmando que el juez conoció la causa a pesar de haber sido socio del FONCEJU. Dicha denuncia fue admitida y se dio inicio al sumario administrativo en su contra, por la infracción prevista en el artículo 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. Con base en esto, consideró que “el dar inicio en su contra a un proceso disciplinario por la infracción prevista en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial vulnera el principio de independencia judicial, pues la calificación en sentencia de una conducta de aquellas que contempla la referida infracción corresponde a un pronunciamiento jurisdiccional previo”, por lo que solicitó el archivo del proceso administrativo número 114-2019. Cabe aclarar que, al momento de la presentación de la acción de protección, el sumario administrativo se encontraba en trámite.

sorteado a la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer y la Familia de Cuenca (“**Unidad Judicial**”).

2. El juez de la Unidad Judicial, en sentencia de 16 de agosto de 2019 (“**sentencia de primera instancia**”) declaró sin lugar la acción de protección por improcedente de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 42 de la LOCCGJ. Inconforme con la decisión, el señor Rolando Esteban Flores Vintimilla interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia dictada el 16 de octubre de 2019 la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Sala**”) aceptó el recurso y por ende la acción de protección, dejando sin efecto en todas sus partes la sentencia subida en grado.²

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 12 de noviembre de 2019, la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura del Azuay y la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura del Azuay (“**entidad accionante**”) presentaron la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 16 de octubre de 2019 (“**decisión impugnada**”). Esta acción fue admitida el 17 de diciembre de 2019 por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.
5. El 21 de agosto de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y el 24 de agosto de 2023 la Procuraduría General del Estado señaló el número de casilla constitucional y el correo electrónico para ser notificado.

2. Competencia

6. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

² El fundamento de la Sala se basó en que “lo deducido a través de la garantía jurisdiccional está en los supuestos señalados en los Arts. 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”. Declaró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de norma e independencia judicial y como medidas de reparación dejó sin efecto el expediente disciplinario y ordenó su archivo.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos de la entidad accionante

7. La entidad accionante considera que la sentencia impugnada ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, así como su derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.
8. Sobre la vulneración a la garantía de motivación alega que la decisión impugnada no posee razonabilidad, pues considera que “los jueces realizan un análisis que carece de un juicio de valor legal”. Esto en virtud de que considera que las normas señaladas en la decisión impugnada “no guardan relación alguna con su propia conclusión”.
9. De igual manera, señala que en la decisión impugnada la Sala fundamenta su análisis en que el Director Provincial del Consejo de la Judicatura es quien debía realizar un control de admisibilidad de la denuncia presentada, lo cual sostiene que “constituye una barbaridad jurídica” pues señala que el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura establece en su artículo 13 que “la potestad del control de admisibilidad de las denuncias” le corresponde al coordinador provincial de Control Disciplinario.
10. Asimismo, sostiene que “dentro de la rápida transcripción de normas y precedentes jurisprudenciales que hace la Sala, señala que no es posible iniciar un sumario administrativo por las causales establecidas en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial”. Consecuentemente, menciona el pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional en la sentencia 141-18-SEP-CC-CASO y alega que en ningún momento la Corte Constitucional:

[...] ha señalado que no se pueden iniciar sumarios administrativos a Jueces por las causales del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial; más aún cuando esta causal trae consigo tres supuestos a ser investigados: el dolo, la manifiesta negligencia y el error inexcusable [...].

11. Bajo la misma línea, la entidad accionante sostiene que la Sala “hace interpretaciones extensivas de un criterio vinculante de la Corte Constitucional para el caso del delito de prevaricato en las decisiones de jueces constitucionales llevándolo a una aplicación a todo el contexto del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.”

12. Por último, sobre una supuesta vulneración de la garantía de la motivación, la entidad accionante manifiesta lo siguiente:

[...]la sentencia de la Sala no solo es inmotivada, sino que hasta confusa ya que no es el director provincial, al que le compete la resolución del sumario administrativo, sino que es al propio Pleno del Consejo de la Judicatura, al que le corresponde pronunciarse de manera motivada sobre el fondo de la denuncia, y esto en el momento procesal administrativo oportuno.

13. Por otra parte, sobre una posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante señala que la decisión impugnada “transgrede de forma flagrante a la seguridad jurídica cuando no respeta la seguridad del ordenamiento normativo”, pues considera que en la decisión impugnada existe “una conexión entre la falta de motivación y la violación a la seguridad jurídica”.

14. Finalmente, sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante expone que:

[...] la decisión que se recurre mediante esta acción extraordinaria de protección no cumple con una adecuada motivación y argumentación respecto de lo que las partes han puesto en conocimiento del órgano jurisdiccional tal como se evidenció, sin duda se viola el derecho a una tutela judicial efectiva en la dimensión de una decisión razonada y aceptable.

15. En consecuencia, la entidad accionante pretende que se declare la violación de los derechos constitucionales anteriormente referidos, así como que se declare la nulidad de la decisión impugnada.

3.2 Argumentos de la judicatura accionada

16. El 28 de enero de 2020, las juezas Jenny Ochoa Chacón y Narcisa Ramos Ramos y el juez Julio Inga Yanza de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay remitieron su informe de descargo. Dentro del mismo señalaron que la decisión impugnada goza de razonabilidad ya que los argumentos utilizados se fundamentaron en cuestiones fácticas que fueron inferidas de manera coherente, racional y lógica a las normas jurídicas constitucionales y legales pertinentes. Asimismo, sostienen que el fallo emitido por los mismos se lo hizo con un razonamiento analítico de las premisas fácticas. Por otro lado, señalan que sus actuaciones fueron apegadas a la Constitución, respetando los derechos constitucionales y definidos en los Tratados de Derechos Humanos, observando el debido proceso.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. Los problemas jurídicos que se plantean y se resuelven en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la entidad accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones dirigidas en contra de la decisión impugnada dentro de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.³
18. Respecto a los cargos contenidos en los párrafos 13 y 14, sobre la posible vulneración a de los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, la Corte estima que la entidad accionante no formula un cargo autónomo respecto a la vulneración de los derechos alegados, sino que reitera el mismo argumento que sirve de base para sostener la presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación. Por ello, la Corte no se pronunciará sobre estos, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable.
19. Por otra parte, se evidencia que los cargos contenidos en los párrafos 8, 9, 10, 11 y 12 *supra*, respecto a una posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, se refieren a la pertinencia de la argumentación jurídica empleada por la Sala. Conforme lo ha señalado esta Corte en previas ocasiones, dicha razón no puede ser considerada para formular un problema jurídico, pues la garantía de la motivación “no se refiere a la pertinencia jurídica de las razones esgrimidas en la argumentación, es decir, no alude a si las disposiciones jurídicas invocadas por el juzgador son o no aplicables al caso concreto”.⁴ Sin perjuicio de ello, esta Corte ha señalado que -al momento de dictar sentencia- si un cargo no cuenta con una argumentación completa se puede realizar un esfuerzo razonable para verificar si existe o no una violación de un derecho fundamental.⁵
20. En virtud de las consideraciones referidas y haciendo un esfuerzo razonable la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de 16 de octubre de 2019, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante, por adolecer de insuficiencia motivacional?

³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional en diversas ocasiones.

⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 82. En similar sentido, ver la sentencia 2187-17-EP/22 de 26 de mayo de 2022, párr. 17.

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

5. Resolución de los problemas jurídicos

¿La sentencia de 16 de octubre de 2019, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante, por adolecer de insuficiencia motivacional?

21. Esta Corte ya ha fijado estándares claros respecto del análisis de la motivación, y en su sentencia 1158-17-EP/21 dispuso que:

Todo cargo de vulneración de la garantía de motivación es un argumento sobre la inobservancia del ya mencionado criterio rector; es decir, expresa las razones por las que una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Cuando se incumple aquel criterio rector, la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional. Hay tres tipos básicos de deficiencia motivacional: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos.⁶

22. De igual manera, el artículo 76, numeral 7, letra l de la CRE, contempla y garantiza el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación.⁷ La Corte ha establecido que dicha garantía requiere una argumentación jurídica suficiente lo cual se configura cuando una sentencia cuenta con los siguientes elementos: “(i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos”⁸. Adicionalmente, en el caso de las garantías jurisdiccionales existe un requisito adicional, el cual establece que el juez debe pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de derechos alegados.⁹

23. En tal sentido, este Tribunal analizará la suficiencia motivacional que se exige dentro de las garantías jurisdiccionales.

⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 65 y 66.

⁷ Constitución. “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

⁸ En otras palabras: “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”; mientras que, la fundamentación fáctica “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”. CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

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

24. Al respecto, se observa que la sentencia impugnada se divide en seis considerandos. El primero se refiere a la jurisdicción y competencia, el segundo a la validez procesal y el tercero a las alegaciones y el cuarto a las pruebas.
25. Por su parte, el considerando quinto contiene el análisis de la Sala con relación al recurso de apelación interpuesto y se divide en cinco partes. En la primera, siendo el punto 5.1, la Sala procede a exponer cómo la Constitución concibe a la acción de protección, cita su artículo 88 y señala cuando la misma se puede presentar. En el segundo punto, el 5.2, la Sala cita el artículo 39 de la LOGJCC, señala que la acción de protección es de carácter universal, porque todos los ciudadanos pueden hacer uso de esta, explica el motivo por el cual fue creada y menciona al artículo 11 de la Constitución.
26. Por otro lado, en el tercer punto del considerando quinto, siendo el 5.3, la Sala cita el artículo 82 de la Constitución, menciona la sentencia 121-13-SEP-CC emitida por esta Corte y procede a citar los artículos 6, 11.5, 426 y 178 de la Constitución, este último precisa que guarda relación con lo establecido en el artículo 254 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”). Por consiguiente, cita el artículo 181 de la Constitución, así como el 233 y procede a señalar que con base a las normas invocadas se expidió la Codificación del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura donde se establecen las atribuciones del director provincial de esta entidad, y señala que su artículo 11 y 13 literal a), le faculta a investigar los hechos que presumiblemente constituyan una infracción disciplinaria.
27. Con base a lo señalado en el párrafo *ut supra*, la Sala expone que mediante auto dictado el 14 de junio de 2019, el director provincial declaró la apertura del sumario disciplinario en contra del señor Esteban Flores Vintimilla por presumirse que incurrió en la falta disciplinaria prevista en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ. Con base en esto, señala que si bien se mencionó que el director provincial es quien tiene la facultad de iniciar trámites administrativos y realizar un control de admisibilidad de las quejas presentadas en contra de los funcionarios, como lo manda el artículo 115 del COFJ, cita la sentencia 141-18-SEP-CC emitida por esta Corte, misma que señala que “[...] solo la Corte Constitucional como máximo órgano de administración de justicia constitucional tiene potestad para controlar las decisiones de la justicia constitucional y establecer las acciones que correspondan cuando encuentre actuaciones ajenas al marco constitucional [...]”. Consecuentemente, la Sala concluye lo siguiente:

[...]el derecho a ser escuchado por un tribunal independiente, en el caso analizado al sustanciarse la queja presentada en contra del doctor Esteban Flores Vintimilla por una sentencia dictada dentro de la acción de protección propuesta por Susana Méndez Muñoz en contra del Banco Ecuatoriano de Seguridad Social y el Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial FONCEJU, debía contarse para el inicio del trámite administrativo con la resolución del máximo órgano en justicia constitucional, lo que no sucede en la especie, cuando ni siquiera los accionados apelaron la decisión del Juez, recurso que tiene por objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del mismo, y más aún cuando la acción extraordinaria planteada por los quejosos ha sido inadmitida conforme se ha justificado por el accionante, por lo que evidentemente el inicio del trámite administrativo afecta las garantías básicas del debido proceso determinadas en el Art. 76, numeral 3 que: "...sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.", disposición que convalida la vigencia de la seguridad jurídica que se garantiza en el Art. 82 de la Constitución, seguridad que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. -sobre este principio véase resolución de la Ex Corte Constitucional para el Período de Transición, sentencia No. 031-10-SEP-CC [...].

- 28.** En el cuarto punto del considerando quinto, el 5.4, la Sala expone sobre la independencia del juzgador, cita el artículo 168, numeral 1 de la Constitución y los artículos 8 y 131.1 del COFJ para señalar lo siguiente:

Sin duda alguna el que se haya iniciado el sumario administrativo por una falta gravísima contemplada en el Art. 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial en contra del doctor Esteban Flores Vintimilla, teniendo como antecedente la denuncia presentada por quien se siente afectada por una decisión jurisdiccional de un Juez Constitucional, dar paso a la iniciación de procedimientos sancionatorios por sus fallos en contra de jueces, deviene en despojo de garantías suficientes para que cumplan sus funciones, afecta la independencia judicial al permitirse intromisiones de otros órganos sobre su resolución como juez constitucional cuando como ya se analizó en líneas anteriores, su actuar debía ser calificado por un órgano superior, en la especie por la Corte Constitucional, y únicamente ahí ser sometido a un procedimiento disciplinario que cumpla las garantías del debido proceso.

- 29.** En el último punto del considerando quinto, el 5.5 la Sala procede a citar la sentencia 210-16-SEP-CC emitida por esta Corte, el artículo 82 de la Constitución, así como el 115 del COFJ y señala:

[...] en el presente caso, la autoridad administrativa competente en cumplimiento de la norma mal hace en admitir a trámite una queja que precisamente impugna la competencia del juez, imparcialidad e implora la valoración de pruebas sobre la idoneidad del juzgador, pues la ley al establecer "otros elementos netamente jurisdiccionales" se refiere precisamente entre otros a la COMPETENCIA, que es el límite de la jurisdicción, la medida de distribución de ésta entre los diversos órganos jurisdiccionales y además las causas por las que se puede perder y suspender la misma.

30. Por consiguiente, la Sala expone que:

En la especie, por todo lo manifestado es evidente que existe afectación a derechos constitucionales; y, así se lo declara, como es el derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de norma e independencia judicial, por lo que corresponde ordenar medidas de reparación adecuadas para retornar el derecho vulnerado a un estatus de garantía igual al existente con anterioridad al quebrantamiento.

31. Finalmente, con base al análisis anteriormente expuesto, la Sala en el considerando sexto, en el cual dicta la resolución del fallo, acepta el recurso de apelación interpuesto, revoca la sentencia subida en grado y deja sin efecto el sumario disciplinario número 01001-2019-0114 y se ordena su archivo.

32. En mérito de lo expuesto, esta Corte evidencia que la sentencia impugnada sí cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, ya que contiene una 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. Además, cuenta con un análisis respecto a la presunta violación de derechos, cómo se lo puede evidenciar en los párrafos 27 y 30 *ut supra*. Por ende, este Organismo evidencia que no existe una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

33. Respecto de lo anterior, cabe remarcar que no corresponde a esta Corte la verificación de si es que la motivación contenida en la decisión impugnada es correcta o incorrecta, sino simplemente si es que esta es suficiente. Así, se ha manifestado que:

[L]a mencionada garantía exige que la motivación contenga: (i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos [...] “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales” (énfasis añadido).¹⁰

6. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción extraordinaria de protección 3006-19-EP.

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 36.

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

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

300619EP-5d8c8



Caso Nro. 3006-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 168-18-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 13 de septiembre de 2023

CASO 168-18-EP

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

SENTENCIA 168-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha y de los autos que rechazaron el recurso de casación y de hecho de la Corte Nacional de Justicia, en el marco de un juicio contencioso tributario. Luego del análisis de la sentencia, la Corte no encuentra vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 5 de mayo de 2005, la procuradora judicial del alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (“**entidad accionante**”) presentó una demanda de impugnación¹ en contra del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”).
2. El 21 de septiembre de 2017, el Tribunal Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**TDCT**”)² rechazó la demanda y ratificó el contenido de la resolución impugnada.

¹ La entidad accionante indicó que mediante las resoluciones número 092; número 117012004RDVE00546; número 1170104DIVRSPU01287 y número 1170104DIVRSPU01288, la Dirección Regional del SRI tramitó las peticiones por devolución del IVA del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural-FONSAL. Señaló que dichas resoluciones aceptaron parcialmente la solicitud, y negaron la devolución por un monto de USD 65.451,39. Indicó que el FONSAL presentó varios recursos de revisión solicitando la devolución del IVA que fue negado. Así, concluyó que mediante la resolución 9170112005RREV000002, expedida el 21 de febrero de 2005, el SRI aceptó parcialmente los recursos de revisión, reconoció la devolución de USD 11.851,05, y negó la devolución de USD 53.600,33 con fundamento en que no se han subsanado errores en los comprobantes de venta detallados en dicha resolución. Inconforme, la entidad accionante impugnó esta resolución. Proceso 17505-2005-23070.

² Previamente denominada Quinta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal 1 de Pichincha.

3. El 26 de septiembre de 2017, la entidad accionante interpuso un recurso de aclaración.³
4. El 3 de octubre de 2017, el TDCT rechazó el recurso de aclaración por improcedente y señaló que el acto impugnado no es un auto sino una sentencia.⁴
5. El 6 de octubre de 2017, la entidad accionante presentó un escrito mediante el cual indicó que “por tratarse de un lapsus” se refirió a la sentencia de 21 de septiembre de 2017 como un auto. Agregó que el error “se corrige con el presente escrito” y solicitó la aclaración de la referida decisión.⁵
6. El 11 de octubre de 2017, el TDCT rechazó el recurso de aclaración por extemporáneo.⁶
7. El 31 de octubre de 2017, la entidad accionante interpuso un recurso extraordinario de casación.
8. El 6 de noviembre de 2017, el TDCT inadmitió el recurso de casación por extemporáneo.⁷ Frente a ello, la entidad accionante interpuso un recurso de hecho.

³ La entidad accionante en su recurso de aclaración indicó lo siguiente: “Me refiero al auto de 21 de septiembre de 2017, las 15h01, a través del cual ponen en nuestro conocimiento el fallo dictado [...] Por lo expuesto, solicitamos se ACLARE por qué en lo resuelto, no se consideró que MDMQ probó [...] el pago del IVA [...] conforme lo establece el Art. 73 de la Codificación de Ley de Régimen Tributario Interno (Vigente hasta el 31 de diciembre de 2017)” (las mayúsculas pertenecen al original). Ver a fs. 1548 del expediente del TDCT.

⁴ El TDCT definió a la sentencia y al auto, bajo lo previsto en los artículos 269 y 270 del Código de Procedimiento Civil, y señaló que “[t]oda vez que en el proceso no obra auto alguno dictado [el] 21 de septiembre de 2017 [...] se niega lo solicitado por improcedente”. Ver a fs. 1550 del expediente del TDCT.

⁵ En su recurso la entidad accionante indicó lo siguiente: “debo manifestar que, por un lapsus, el cual se corrige con el presente escrito, la aclaración solicitada corresponde a la sentencia dictada el 21 de septiembre de 2017”. Ver a fs. 1551 y vta. del expediente del TDCT.

⁶ El TDCT citó los artículos 14 y 274 del Código Tributario, correspondientes al recurso de aclaración; citó el artículo 281 del Código de Procedimiento Civil e indicó que “toda vez que la solicitud de aclaración de la sentencia dictada por este tribunal el 21 de septiembre de 2017 [...] tiene fecha de 6 de octubre del 2017 [...] no se encuentra dentro de los términos contemplados en el artículo 281 ibídem”. Ver a fs. 1553 del expediente del TDCT.

⁷ El TDCT realizó brevemente un recuento de los hechos que precedieron al recurso de casación y advirtió que “desde la fecha de notificación de la sentencia hasta la fecha de interposición del [recurso de casación], obran más de los quince días hábiles establecidos en el artículo 5 [de la Ley de Casación]”. Ver a fs. 1561 del expediente del TDCT.

9. El 13 de diciembre de 2017, la conjuenza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("**Sala Nacional**") ratificó el criterio del auto de 6 de noviembre de 2017 y rechazó el recurso de hecho.⁸

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

10. El 12 de enero de 2018, la entidad accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por el TDCT el 21 de septiembre de 2017; del auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 6 de noviembre de 2017; y del auto que rechazó el recurso de hecho el 13 de diciembre de 2017.
11. El 12 de abril de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.⁹
12. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó su sustanciación a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quién de acuerdo con el orden cronológico de causas, avocó conocimiento del caso el 12 de enero de 2023, y requirió un informe a los jueces demandados.
13. El 18 de enero de 2023, el TDCT remitió el informe requerido.
14. El 25 de enero de 2023, la Sala Nacional remitió el informe dispuesto por la jueza ponente.

2. Competencia

15. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador ("**Constitución**") y el artículo 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

⁸ En lo principal, la conjuenza de la Sala Nacional realizó un recuento de los hechos que precedieron al recurso de hecho y concluyó que el accionante contaba con el término de 15 días desde la notificación del auto de 3 de octubre de 2017 para presentar el recurso de casación. De modo que, "desde entonces hasta el 31 de octubre en que se presentó el recurso de casación, transcurrieron 19 días hábiles, por lo que el recurso de casación fue presentado de manera extemporánea". Ver a fs. 1566 del expediente del TDCT.

⁹ La Sala de Admisión estuvo compuesta por las ex juezas constitucionales Roxana Silva Chicaíza, Ruth Seni Pinargote y el ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

3. Fundamentos y alegatos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

16. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración a sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación; a la defensa; a la tutela judicial efectiva; a la seguridad jurídica; y a la propiedad.¹⁰

3.1.1. Sobre la sentencia emitida el 21 de septiembre de 2017

17. Respecto de la garantía de motivación, la entidad accionante indicó que en la sentencia expedida por el TDCT “efectúa un análisis incompleto de la normativa jurídica que se encontraba vigente a esa época y que debía ser considerada para cumplir adecuadamente con los referidos requisitos de razonabilidad y lógica”.
18. A su criterio, se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa porque “los integrantes del [TDCT] a pesar de que comprobaron, como lo señala [el] voto salvado, que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, efectivamente pagó el IVA al [SRI], no garantizaron el cumplimiento del entonces artículo 149 RLRTI”.
19. Añadió que “la sentencia refiere la existencia de supuestos precedentes jurisprudenciales obligatorios, cuando ninguno de los fallos mencionados en esa sentencia tiene esa calidad”.
20. Finalmente, aseveró que se vulneró su derecho a la propiedad ya que “[se] permite que el [SRI] retenga valores efectivamente pagados con recursos de la municipalidad” y “no se discute la simple devolución de impuestos sino la oposición a las políticas públicas que pretenden cohonestar la confiscación de fondos de las instituciones públicas”.

3.1.2. Sobre los autos de 6 de noviembre de 2017 y de 13 de diciembre de 2017

21. En cuanto a la seguridad jurídica, la entidad accionante se refirió a la normativa que “a la fecha de presentación de la demanda” regulaba la devolución del IVA pagado; indicó que “cumplió cabalmente con los referidos presupuestos fácticos y en especial con el entonces vigente artículo 149 RLRTI” y expresó que “la [Sala Nacional] debió casar la sentencia

¹⁰ Constitución, art. 76 numeral 7, literal l); art. 76 numeral 7, literal a); art. 75; art. 82 y art. 66 numeral 26, respectivamente.

venida en grado y reconocer el justo derecho de la entidad pública. Pero en su lugar, inadmite el recurso de casación”. Citó una parte del auto de 13 de diciembre de 2017, y afirmó que:

[N]o se tratan de dos recursos horizontales de aclaración sobre el mismo asunto pues el primer recurso de aclaración [...] se refería a la aclaración de la sentencia dictada el día 21 de septiembre [...] y el segundo recurso de aclaración [...] se interpuso respecto de la providencia de 3 de octubre de 2017.

3.2. Posición de la parte accionada

22. El TDCT en su informe indicó que la decisión fue resuelta de conformidad con el análisis de los requisitos del recurso de revisión “que según el actor no contempló la resolución 917012005RREV000002 de 21 de febrero del 2005, dictada por el Director General del Servicio de Rentas Internas. En tal razón se interpuso recurso de casación, cuya inadmisión en la Corte Nacional constituye el único objeto de dicho proceso constitucional. - Sin más que se pueda informar al respecto, cumplimos así su mandato”.
23. Por su parte, la Sala Nacional describió los antecedentes que preceden a la interposición del recurso de casación y posteriormente al recurso de hecho, y luego de transcribir la decisión concluyó que “la Conjuenza resuelve rechazar el recurso de hecho y, por tanto, califica de inadmisibile el recurso de casación”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

24. Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección, surgen en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados en contra del acto procesal, objeto de la acción. Es decir, de las acusaciones que dirigen al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.
25. De igual forma, este Organismo ha determinado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos, que reúnan al menos estos tres elementos: i) tesis, ii) base fáctica y iii) fundamentación jurídica, que permitan a la Corte analizar la alegada violación de derechos. Cuando un cargo no posea esta estructura mínimamente completa y la demanda haya sido admitida, la Corte debe hacer un esfuerzo razonable para

determinar si, “a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.”¹¹

26. Como primer punto, cabe indicar que, a pesar de que la entidad accionante atribuyó una vulneración a sus derechos por parte del TDCT mediante la emisión del auto de 6 de noviembre de 2017, no desarrolló argumento alguno que le permita a este Organismo analizar de qué manera, dicha decisión vulneró algún derecho fundamental, aun realizando un esfuerzo razonable. De modo que, se descarta su análisis.
27. De los párrafos 18 y 19 *supra*, se observa que la entidad accionante no plantea un argumento claro y completo con respecto de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa. Por una parte, se advierte que su argumento se reduce a cuestionar la forma en la que el TDCT aplicó la normativa infraconstitucional (párr. 18). Por otra, se observa que la entidad accionante se centra en cuestionar la calidad de los precedentes jurisprudenciales referidos por el TDCT (párr. 19). De ahí que, lo dicho no podría constituir un argumento mínimamente completo, sino una inconformidad con el raciocinio de la autoridad judicial. Por lo que, no es posible plantear un problema jurídico al respecto ni aun haciendo un esfuerzo razonable.
28. De igual forma, en el párrafo 20 de esta decisión se advierte que la entidad accionante alegó como vulnerado su derecho a la propiedad. Sin embargo, este Organismo observa que no existe un cargo completo que le permita dilucidar cuál fue la acción u omisión de la autoridad judicial accionada que habría violentado sus derechos de manera directa e inmediata. En el fondo, se advierte que la entidad accionante se encuentra inconforme con el razonamiento del TDCT al cuestionar que no se “discute la simple devolución de impuestos sino la oposición a las políticas públicas”. De modo que, escapa de las competencias de este Organismo el formular un problema jurídico para pronunciarse sobre la corrección o incorrección en la decisión del TDCT.
29. Lo mismo ocurre con el cargo expuesto en el párrafo 21 *supra*. A pesar de que la entidad accionante alegó como derecho vulnerado la seguridad jurídica debido a que se inadmitió su recurso de casación, no expresó de qué manera aquello vulneró sus derechos

¹¹ Al respecto, en la sentencia 1967-14- EP/20, determinó que una forma de analizar la existencia de un argumento claro consiste en la verificación de los siguientes elementos: i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis); ii) el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica); y, iii) una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera un derecho fundamental de forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Ver CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

constitucionales de forma directa e inmediata. De hecho, lo que indicó fue que se “debió casar la sentencia venida en grado” ya que, a su juicio, el recurso cumplía con lo establecido en el artículo 149 del RLRTI; y que los recursos de aclaración se tratan de asuntos distintos. De ahí que, este Organismo se ve impedido de formular un problema jurídico del auto de 13 de diciembre de 2017, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, al no encontrar un argumento mínimo completo de la decisión impugnada.

30. Sin perjuicio de lo anteriormente indicado, del párrafo 17 *supra* se desprende que la entidad accionante argumenta que el TDCT vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque analizó de manera incompleta las normas al emitir su decisión. Al evidenciar un cargo mínimamente completo mediante el cual la entidad accionante cuestiona la motivación suficiente en la decisión del TDCT, esta Magistratura analizará el siguiente problema jurídico:

¿La decisión dictada por el TDCT el 21 de septiembre de 2017, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no señalar las normas y/o principios jurídicos en los que se fundamenta?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. *¿La decisión dictada por el TDCT el 21 de septiembre de 2017, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no señalar las normas y/o principios jurídicos en los que se fundamenta?*

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

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

32. La Corte Constitucional ha establecido que la motivación se satisface en tanto la decisión contenga una argumentación jurídica que cuente con una estructura “mínimamente

completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente,¹² y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.¹³

33. Conforme lo ha señalado esta Corte, la fundamentación normativa debe contener la enunciación y la justificación suficiente de las normas y principios jurídicos que sustentan su decisión y la explicación suficiente sobre la pertinencia a los elementos de hecho de cada caso, sometido a su conocimiento. De manera categórica la Corte ha señalado que la fundamentación normativa, de ninguna manera puede limitarse a citar normas o a enunciarlas de manera inconexa¹⁴, debe contener un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del derecho en las que se fundamenta la resolución del caso.
34. En este sentido, la motivación permitirá al justiciable conocer las razones por las cuales la autoridad ha llegado a determinada conclusión. Por lo que, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.¹⁵
35. Revisada la decisión expedida por el TDCT se observa que consta de varios considerandos: **i)** los antecedentes que dieron origen al proceso; **ii)** las alegaciones de las partes procesales; **iii)** la competencia; **iv)** la validez procesal; **v)** el análisis por parte del TDCT; y **vi)** la resolución.
36. En primer momento, se advierte que el TDCT determinó que el asunto controvertido se centra en “establecer la legitimidad y legalidad de la resolución No. 917012005RREV000002 de 21 de febrero del 2005” dictada por el SRI.
37. Posteriormente, el TDCT indicó que:

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 258 del Código Tributario, es obligación del actor probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en la demanda y que ha negado expresamente la autoridad demandada; y, de acuerdo al inciso segundo del artículo 259 ibídem, corresponde a la administración, la prueba de los hechos y actos del contribuyente

¹² Esto significa que la motivación no puede limitarse a citar normas. Es decir, esta debe “[c]ontener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”. Ver CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹³ La fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Ver CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

¹⁴ CCE, sentencia 1258-13-EP/19, de 11 de diciembre de 2019, párr. 23. Sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹⁵ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

que han sido impugnados y de los que concluya la existencia de la obligación tributaria y su cuantía. 6.3. - Toda vez que la resolución impugnada es de aquellas que atiende el recurso de revisión insinuado por la parte actora, que resuelve modificar el contenido de las resoluciones [...] emitidas por la Dirección Regional de Rentas Internas del Norte [...] se precisa que dicho recurso se encuentra previsto en el actual artículo 143 del Código Tributario [...] corresponde a este tribunal pronunciarse únicamente sobre la legalidad del recurso de revisión y el acto impugnado, resolución No. 917012005RREV000002, de 21 de febrero del 2005, conforme lo ha dicho la Corte Nacional de Justicia en el expediente No. 179, publicado en el Registro Oficial No. 46 de 10 de septiembre del 2013, [...] de ahí que para su procedencia es necesario que se adecúe a una de las causales contempladas en la citada norma legal, en forma taxativa.

38. En esa línea, el TDCT se refirió a la demanda de la entidad accionante e indicó que:

[N]o hace referencia alguna a las causales establecidas por el Art. 143 del Código Tributario; se limita a argumentar que el FONSAL demostró y demostrará en la presente causa que se cumplieron los supuestos que exige la ley para que proceda la devolución del IVA [...] sin hacer referencia en la misma a ninguna de las causales por las que se insinúa el recurso, es más, del análisis de los recaudos procesales no se desprende que se haya invocado causal alguna por el entonces recurrente al momento de insinuar su recurso de revisión, tal como se manifiesta en los numerales 2.3 y 2.4 de la resolución impugnada No. 917012005RREV000002 de 21 de febrero del 2005.

39. Seguidamente, el TDCT se pronunció sobre la naturaleza del recurso de revisión en función de jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia y de doctrina, y advirtió lo siguiente:

[C]abe recordar que el recurso de revisión se limita a controlar la legalidad de las resoluciones o actos firmes, [por lo que] es necesario para el tribunal conocer qué causal fue invocada y si la misma fue atendida por la máxima autoridad tributaria, por lo tanto, es necesario que el actor del proceso pretenda desvirtuar las presunciones de las que goza el acto administrativo de revisión, invocando al menos la o las causales que sirvieron de base para la insinuación del recurso, lo que en el presente caso no ha ocurrido. De ahí que es improcedente atender una impugnación sin la mención de dichas causales. *Tal como ha sido planteada la demanda no existe evidencia alguna de que el actor haya invocado cualquiera de las causales previstas en el Art. 139 (actual 143), del Código Tributario vigente para la revisión, en la resolución firme, así como tampoco una intención de desvanecer las presunciones de las que goza la resolución impugnada* (énfasis añadido).

40. Finalmente, el TDCT rechazó la demanda y ratificó el contenido de la resolución 917012005RREV000002 de 21 de febrero del 2005, ya que:

[R]esulta improcedente que la actora pretenda que éste órgano de justicia admita la demanda sin los argumentos que en su debido momento debió exponerlos, [...] toda vez que le correspondía [...] señalar las causales que invocó en la insinuación de su recurso y si las

mismas eran procedentes, cosa que no ha sucedido en la presente causa. Por las razones expuestas.

41. De lo mencionado, se evidencia que la decisión impugnada enunció las normas y principios en que fundamenta su decisión y expuso la pertinencia de sus señalamientos al caso concreto. Por esta razón, se concluye que la sentencia dictada el 21 de septiembre de 2017 por el TDCT se encuentra suficientemente motivada; y, en consecuencia, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación previsto en el artículo 76, numeral 7, literal l, de la Constitución.

6. Decisión

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

1. Desestimar la demanda de acción extraordinaria de protección 168-18-EP.
2. Devuélvase el expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

016818EP-5d927



Caso Nro. 0168-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 138-21-IS/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 14 de junio del 2023

CASO 138-21-IS

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

SENTENCIA 138-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de sentencia constitucional presentada por la Corporación Financiera Nacional, mediante la cual solicita que se modulen y se declaren inejecutables las medidas de reparación integral dispuestas en la sentencia 192-18-SEP-CC. Luego del análisis efectuado, la Corte acepta la acción; resuelve que la medida de retrotraer el proceso coactivo no es ejecutable y, a fin de asegurar el íntegro cumplimiento de la sentencia constitucional, modifica el punto 3 de su decisorio.

1. Antecedentes procesales

1.1. Sobre el proceso coactivo 0564-2009

1. El 6 de septiembre de 2007, Luis Ernesto Paredes Molina, gerente general de Mopesca S.A. (“**Mopesca S.A**” o “**compañía actora**”), solicitó un crédito a la Corporación Financiera Ecuatoriana (“**CFN**”) y ofreció en garantía hipotecaria un terreno de 200 hectáreas ubicado en Naranjal, parroquia Taura (“**terreno**”). Debido a la falta de pago de la compañía actora, la CFN declaró la deuda de plazo vencido y, como consecuencia, el 16 de noviembre de 2009 el funcionario de coactiva dictó un auto de pago que dio inicio al proceso coactivo 564-2009 (“**proceso coactivo**”) y ordenó el embargo del terreno que fungía como garantía real de crédito.
2. El 5 de octubre de 2010 –de manera paralela al proceso coactivo— el Ministerio del Ambiente (“**MAE**”) inició un procedimiento administrativo en contra de la compañía actora tras identificar que esta ejercía la actividad acuícola en una zona declarada como área protegida. Como resultado de este proceso, el MAE emitió una resolución ordenando el inmediato desalojo de la actividad acuícola, decisión que se ejecutorió el 8 de agosto de 2011.
3. El 9 de julio de 2014, en el marco del proceso coactivo, el terreno se remató y adjudicó a Carlos Luis Guerrero Montenegro por un valor de USD 560.000,00.¹

¹ En el acta de remate el terreno fue avaluado en la cantidad de USD 164.540,00.

Posteriormente, el 9 de diciembre de 2014, el juez de coactivas de la CFN dictó un auto mediante el cual declaró cancelada la deuda y dispuso el archivo del proceso.

1.2. Sobre la acción de protección 09284-2015-0110

4. El 7 de enero de 2015, la compañía actora presentó una acción de protección en contra del auto de remate y adjudicación del terreno, emitido por el juez de coactivas de la CFN. El proceso se signó con el número 09284-2015-0110.²
5. En sentencia de 5 de febrero de 2015, la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), declaró sin lugar la acción de protección por improcedente. En respuesta, la compañía actora interpuso recurso de apelación.
6. Mediante sentencia de 22 de julio de 2015, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala de la Corte Provincial**”) confirmó la sentencia venida en grado que declaró sin lugar la demanda.

1.3. Sobre la acción extraordinaria de protección 1358-15-EP

7. El 12 de agosto de 2015, la compañía actora presentó acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia de apelación de 22 de julio de 2015 y la sentencia de primera instancia de 5 de febrero de 2015. La causa que se signó con el 1358-15-EP. En su demanda, alegó que Hans Christian Graf León, garante solidario de Mopesca S.A., no fue citado oportunamente con el auto de pago de 16 de noviembre de 2009 emitido en el marco del proceso coactivo. Indicó que, como consecuencia, se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de defensa y a la tutela judicial efectiva.
8. El 29 de mayo de 2018, el Pleno de la Corte Constitucional³ –dentro de la causa referida— emitió la sentencia 192-18-SEP-CC mediante la cual aceptó la acción propuesta; declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de defensa y a la tutela judicial efectiva; dejó sin efecto la sentencia de apelación de 22 de julio de 2015 y la sentencia de primera instancia de 5 de febrero de 2015; y, dispuso: “que mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactivas de la

² En la demanda, la compañía actora señaló que se vulneraron sus derechos al debido proceso en la garantía de defensa y a la seguridad jurídica por no haberse citado a Hans Christian Graf León, en su calidad de garante solidario, dentro del proceso coactivo. Arguyó que la falta de citación ocasionó que el garante solidario no pueda deducir sus excepciones, dejándolo en total indefensión.

³ Conformado por las juezas constitucionales Pamela Martínez Loaiza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaiza, Ruth Seni Pinoargote; y, los jueces constitucionales Francisco Butiña Martínez, Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera.

Corporación Financiera Nacional, conozca y resuelva el proceso coactivo, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es, en consideración a la *decisum* o resolución, así como en los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la ratio”.

9. Frente a esta sentencia, la CFN presentó un escrito de aclaración y ampliación.⁴ En auto de 2 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió “negar los pedidos de aclaración y ampliación, y disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia 192-18-SEP-CC”.⁵

1.4. Sobre la ejecución de la sentencia de acción extraordinaria de protección

10. Como resultado de la decisión antedicha, el 10 de enero de 2020, la jueza de la Unidad Judicial encargada del proceso de ejecución de la sentencia constitucional, ordenó que se remita oficio a la Corte Constitucional y a la CFN para que “mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactivas de la Corporación Financiera Nacional conozca y resuelva el proceso coactivo, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional”. En respuesta, la CFN solicitó a la Unidad Judicial que disponga la forma de ejecución del numeral 3.3. de la sentencia constitucional, en virtud de que la designación de los funcionarios de coactiva no se da por sorteo de ley.⁶
11. Mediante providencia de 17 de agosto de 2020, la Unidad Judicial dispuso que Elisa Martínez Veloz intervenga como jueza de coactiva de la CFN para la ejecución de la sentencia constitucional 192-18-SEP-CC.
12. El 17 de junio de 2021, una vez que finalizó el periodo de suspensión de los procesos coactivos —como consecuencia de la disposición vigésima tercera de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario⁷— Tarquino Medina Antepara, en su calidad de recaudador

⁴ En el párrafo 8.3 del referido escrito, la entidad accionante solicitó, entre otras cosas “Aclarar y ampliar la medida que dispone designar a otro juez de coactivas para que conozca y resuelva el proceso coactivo”. A su juicio, al ser la CFN una entidad con jurisdicción coactiva, se rige por el artículo 10 del COMF y no funciona de igual forma que el sistema judicial jurisdiccional que se rige por el Código Orgánico General de Procesos.

⁵ En lo principal, señaló que no procede “que la CFN pida una aclaración sobre la designación del juez de coactiva que deberá conocer el procedimiento coactivo haciendo una referencia al artículo 10 del Código Monetario, pues debe cumplirse las medidas de reparación integral como está ordenado en el numeral 3.3, realizando el sorteo para que otro juez de coactiva conozca el proceso entre los delegados del representante legal de dicha entidad, reiterando a la CFN que no es posible modificar la sentencia que se ha pronunciado en esta causa”.

⁶ El numeral 3.3. de la sentencia 192-18-SEP-CC establece en su literalidad: “3.3.- Disponer que mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactivas de la Corporación Financiera Nacional, conozca y resuelva el proceso coactivo, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional”.

⁷ Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, Registro Oficial 229, 22 de junio de 2020.

nacional de coactiva de la CFN, en cumplimiento a la sentencia 192-18-SEP-CC, ordenó que se reaperture el proceso coactivo y que se retrotraigan sus efectos “hasta antes de la notificación con el auto de pago, que se dictó el 16 de noviembre de 2009, a las 10h00, con el cual se dio inicio al aludido proceso coactivo [...]”. Ante ello, en providencia de 7 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial dio a conocer que “se ha dado cumplimiento con lo dispuesto por la Corte Constitucional”.

13. El 11 de octubre de 2021, Freddy Jordy Chica Iñiguez, nuevo recaudador nacional de coactiva de la CFN, avocó conocimiento del proceso coactivo y dispuso que se revoque la providencia de 17 de junio de 2021 por tener un vicio que a su juicio impide su convalidación toda vez que: “lo ordenado – el sorteo para que pase el conocimiento de la causa a otro juez coactivo – es imposible de cumplir, al tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”. El 22 de diciembre de 2021, el referido funcionario de coactiva dispuso “revocar el acto administrativo expedido [...] con fecha 11 de octubre de 2021 [y ratificar lo] expuesto en la providencia de 17 de junio de 2021” y ofició al Registro Mercantil del cantón Naranjal para que cumpla la sentencia 192-18-SEP-CC.
14. Como resultado, en providencia de 12 de enero de 2022, la Unidad Judicial dispuso: “a) Que se cumpla con lo dispuesto en sentencia emitida por la Corte Constitucional esto es: 3.3. Disponer mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactiva de la Corporación Financiera Nacional, conozca y resuelva el proceso coactivo (en el término de 72 horas). b) y que en un plazo no mayor a 30 días la CFN vuelva las cosas al estado anterior (entregar materialmente el predio camaronero) [sic]”.
15. El 30 de noviembre de 2022, Carlos Luis Guerrero Montenegro, adjudicatario del terreno, presentó una acción de protección en contra de la CFN en la que alegó la vulneración de sus derechos constitucionales a la propiedad y a la seguridad jurídica. El proceso se signó con el 09281-2022-03159. Mediante sentencia de 14 febrero de 2023, la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas, (i) declaró con lugar parcialmente la acción de protección;⁸ y, (ii) dispuso que se dejen sin efecto los autos de 17 de junio, 11 de

⁸ Pese a que en la demanda se alegó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad, la Unidad Judicial resolvió que se vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la igualdad y no discriminación. En sus términos, “AL EXAMINARSE QUE DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ÚNICAMENTE ENUNCIA NORMAS JURÍDICAS SIN LA ADECUADA PERTINENCIA AL TRÁMITE ADMINISTRATIVO COMO LO HA DEMOSTRADO LA ACCIONANTE, ADEMÁS SON CONTRADICTORIOS AL ORDENARSE ALGO Y LUEGO REVOCARSE. SIENDO ESTE EL EJE CENTRAL SOBRE LA CUAL SE FUNDAMENTA EN EL RESPETO A LA CONSTITUCIÓN Y EN LA EXISTENCIA DE NORMAS JURÍDICAS PREVIAS, CLARAS, PÚBLICAS Y APLICADAS POR LAS AUTORIDADES COMPETENTES, YA QUE DE AHÍ

octubre y 22 de diciembre de 2021 emitidos por los empleados recaudadores de coactiva de la CFN para que, así, el proceso “sea sustanciado conforme a derecho”.

16. Ante ello, la CFN interpuso recurso de apelación, el cual está pendiente de ser resuelto por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

1.5. Sobre la acción de incumplimiento presentada de forma directa ante la Corte Constitucional

17. El 30 de diciembre de 2021, Ana Lucía Marca Salinas, procuradora judicial del gerente general de la CFN (“**entidad accionante**”), presentó una acción de incumplimiento respecto de la sentencia 192-18-SEP-CC, directamente ante la Corte Constitucional.
18. Tras el sorteo efectuado el 30 de diciembre de 2021, el conocimiento de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante auto notificado el 30 de junio de 2022 en el que dispuso que, en el término de cinco días, la jueza de la Unidad Judicial remita su informe de descargo respecto al cumplimiento de la sentencia 192-18-SEP-CC emitida dentro de la causa 1358-15-EP.
19. Mediante escrito de 21 de julio de 2022, Marcia Alexandra Vásquez Ortiz, jueza de la Unidad Judicial, remitió el respectivo informe de descargo.⁹

2. Competencia

20. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“**Constitución**”) 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.

ATENTÓ CONTRA LA FALTA DE LA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN ATENCIÓN A LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO [sic]” (énfasis en el original).

⁹ Previo a remitir el respectivo informe de descargo, mediante escrito de 4 de julio de 2022 el secretario de la Unidad Judicial señaló que la jueza no se encontraba laborando por encontrarse en periodo de vacaciones y delicada de salud.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

21. En su demanda, y mediante escritos de 26 de enero de 2022, 30 de mayo de 2022, 31 de agosto de 2022, 30 de septiembre de 2022 y 21 de marzo de 2023, la entidad accionante indica que la sentencia 192-18-SEP-CC no puede ejecutarse en virtud de que: (i) dispone que se lleve a cabo el sorteo de un nuevo juez de coactiva; (ii) existe imposibilidad fáctica de retrotraer el proceso coactivo hasta el momento anterior a la vulneración de derechos, según se dispuso en la sección de reparación integral; y, (iii) el 14 de febrero de 2023, la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas aceptó la acción de protección presentada por Carlos Luis Guerrero Montenegro y resolvió dejar sin efecto los autos de 7 de junio, 11 de octubre y 22 de diciembre de 2021 emitidos por los empleados recaudadores de coactiva de la CFN.
22. Respecto a la primera alegación (22.i), señala que la sentencia deviene en inejecutable porque dispone que otro juez de coactivas de la CFN “mediante sorteo de ley” conozca y resuelva el proceso coactivo, pese a que dicha designación, de conformidad con el artículo 10 del Código Orgánico Monetario y Financiero (“COMF”),¹⁰ no se realiza por sorteo de ley, sino que corresponde al representante legal de la entidad pública o a quien este delegue su competencia. Así, indica que la sentencia 192-18-SEP-CC ordena una imposibilidad procedimental porque la competencia del funcionario administrativo que se identifica como juez de coactiva no se da por sorteo.
23. En la misma línea, la entidad accionante aduce que, pese a haber solicitado la aclaración de la sentencia 192-18-SEP-CC por inexistencia de un mecanismo legal que permita la ejecución, la Corte negó dicho recurso por lo cual “hasta la fecha no existe modulación o directriz de la Corte Constitucional con la que CFN B.P. pueda tomar un procedimiento de designación de juez de coactivas distinto al previsto en la ley”.

¹⁰ Código Orgánico Monetario y Financiero. Registro Oficial 332, 12 de septiembre de 2014. Artículo 10: “Jurisdicción coactiva. Concédase a las superintendencias, a la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados, al Banco Central del Ecuador, a las entidades del sector financiero público, la jurisdicción coactiva para el cobro de los créditos y cualquier tipo de obligaciones a su favor o de terceros, que será ejercida por el representante legal de dichas entidades. El ejercicio de la jurisdicción coactiva podrá ser delegado a cualquier servidor de la entidad mediante el acto correspondiente. La coactiva se ejercerá aparejando cualquier título de crédito de los determinados en la ley. El procedimiento de coactiva a seguirse será el determinado en la ley.”

24. Señala también que, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento de Coactiva de la CFN, el gerente general ejerce la potestad coactiva y está facultado para delegarla siempre que el delegado ejerza la función de empleador recaudador. Agrega que, en el caso de la CFN “el Gerente de Coactiva tiene las atribuciones y responsabilidad de ejercer la calidad de empleado recaudador de Coactiva por delegación expresa del Gerente General y que *no existe otro delegado*, únicamente el Gerente de Coactiva” (énfasis en el original). Así, concluye que no existe más de un delegado del representante legal para ejercer la jurisdicción coactiva por lo cual “no es fácticamente posible realizar sorteo alguno”.
25. Como segundo punto (22.ii), la entidad accionante esgrime que existe imposibilidad fáctica de cumplir la medida de reparación integral ordenada en la sentencia 192-18-SEP-CC en virtud de la cual se ordena que “el proceso coactivo se retrotraiga hasta el momento anterior a la vulneración de derechos, esto es, hasta antes de la notificación con el auto de pago”. A su juicio, no es posible dejar sin efecto la subasta y la adjudicación llevada a cabo en el proceso coactivo por cuanto el terreno adjudicado el 9 de julio de 2014 es actualmente una edificación camaronera en producción. En sus términos, el terreno, en la actualidad, ha experimentado “una transformación en su infraestructura donde mediante varias inspecciones se verifica que se han realizado inversiones para generar operatividad y que de hecho se encuentra en él una camaronera operativa con producción activa”. Así, indica que, más allá de la ilicitud de la operación desde una perspectiva ambiental, el terreno se encuentra actualmente en plena producción por parte de la compañía Carluguer S.A. y se está gestionando la autorización y licencia ambiental correspondiente.
26. Arguye además que, de retrotraerse el proceso coactivo hasta antes de la emisión del auto de pago, no habría claridad sobre la situación de actos jurídicos que se ejecutaron con posterioridad a la emisión del auto en análisis como, por ejemplo, la celebración de un contrato de comodato entre Carlos Luis Guerrero Montenegro y la compañía Carluguer S.A.; y, la prohibición de enajenar que dispuso la Unidad Judicial Multicompetente Civil del Cantón Naranjal.
27. Por último, la entidad accionante manifiesta que, dada la imposibilidad de cumplir la medida de reparación integral, corresponde a la Corte modular la sentencia 192-18-SEP-CC y disponer la restitución de valores a la víctima “los cuales no podrán exceder de los valores fijados por el perito evaluador que realizó el peritaje previo al remate, (\$164.540,00 dólares de los Estados Unidos de América) y que además deberán ser imputados a los valores vencidos de MOPESCA”.¹¹

¹¹ Escrito de 31 de agosto de 2022 presentado por José de la Gasca, procurador judicial de la CFN, p. 25.

28. En lo relativo al punto tres (22.iii), mediante escrito de 21 de marzo de 2023 la entidad accionante señala que, como consecuencia de la sentencia de acción de protección emitida el 14 de febrero de 2023 en el proceso 09281-2022-03159 que fue iniciado por Carlos Luis Guerrero Montenegro, la CFN se encuentra en una posición gravosa “pues dos autoridades constitucionales, dentro de una acción de protección y una acción extraordinaria de protección, han dispuesto resoluciones en sentencias que la compareciente debe cumplir, pero que son ABSOLUTAMENTE CONTRADICTORIAS en su contenido” (énfasis en el original). Concluye que, ante dicha incompatibilidad, la sentencia 192-18-SEP-CC es imposible de ejecutar.
29. Con base en estas consideraciones, la entidad accionante solicita que esta Corte Constitucional, (i) module la sentencia y señale la forma de designación de la autoridad que sea competente para resolver el proceso coactivo; (ii) mantenga en firme la adjudicación del terreno a favor de Carlos Luis Guerrero Montenegro; y, (iii) fije una reparación integral por el monto de \$ 164.540,00 a favor de Mopesca S.A., monto correspondiente al valor comercial fijado en el avalúo pericial realizado previo al remate del lote de terreno adjudicado.

3.2. Fundamentos de la jueza de la Unidad Judicial Sur Penal del Cantón Guayaquil

30. El 21 de julio de 2022, Marcia Alexandra Vásquez Ortiz, jueza de la Unidad Judicial, remitió el respectivo informe sobre el cumplimiento de la sentencia. Luego de hacer un recuento de los hechos procesales previos a que se dicte la sentencia 192-18-SEP-CC y posteriores a su emisión, señala que:

Finalmente, es preciso anotar que, mi accionar dentro de la fase de ejecución ha sido cumplido a cabalidad, he insistido de forma recurrente que CFN cumpla con la sentencia dispuesta por la Corte Constitucional del Ecuador, en calidad de Jueza de ejecución, [...] por lo que esta servidora ha ejecutado lo que en derecho corresponde, atendiendo todos los escritos presentados por los sujetos procesales, convocando audiencias orales para escuchar sus argumentos y resolverlos, así también, delegando a la Defensoría del Pueblo para que se encargue del seguimiento de las disposiciones dictadas en esta fase de ejecución, sin embargo, de los recaudos procesales se evidencia que la entidad accionada no ha dado cumplimiento a las medidas dispuestas en el numeral 13 del auto de aclaración y ampliación descrito ut supra, puesto que desde mi última disposición de cumplimiento, CFN accionó la presente garantía de acción de incumplimiento de sentencia ante la Corte Constitucional, por lo que la referida Corte sabrá pronunciarse en derecho, ratificando las medidas originales y/o dictando medidas equivalentes según corresponda.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 31.** La acción de incumplimiento es el mecanismo adecuado para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas en ellas dispuestas. De conformidad con lo previsto en los artículos 163 y 164 numeral 4 de la LOGJCC, cuando se trata de sentencias dictadas por la Corte Constitucional, la acción de incumplimiento puede ser presentada directamente ante este Organismo, con el fin de que adopte las medidas necesarias para ejecutar sus decisiones.
- 32.** En el presente caso, mediante sentencia 192-18-SEP-CC, la Corte Constitucional resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de defensa y a la tutela judicial efectiva. Una vez que analizó el mérito del caso, como medidas de reparación dispuso que se retrotraiga el proceso coactivo hasta antes de la notificación con el auto de pago que lo inició; que se dejen sin efecto las sentencias dictadas el 5 de febrero y 22 de julio de 2015 en el marco del proceso 09284-2015-0110; y, que se designe a otro “juez de coactivas” de la CFN para que resuelva el proceso coactivo.
- 33.** En el marco de esta acción de incumplimiento, la Corte verifica que la inejecución de la sentencia 192-18-SEP-CC es un hecho no controvertido. Como se desprende de los escritos incorporados al proceso, la propia CFN –en su calidad de sujeto obligado— reconoce que, hasta la actualidad, no ha podido ejecutar la sentencia. Indica que la imposibilidad fáctica de ejecutar dicha decisión se debe a que: (i) los funcionarios de coactiva no se designan por sorteo; (ii) no es posible retrotraer el proceso porque se afectarían derechos de terceros; y, (iii) en el proceso 09281-2022-03159, la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil emitió una sentencia que contradice lo dispuesto en la sentencia 192-18-SEP-CC. De la misma manera, la jueza de la Unidad Judicial afirma que la CFN no ha ejecutado integralmente la sentencia dictada por esta Corte.
- 34.** En vista de que la inejecución de la sentencia 192-18-SEP-CC no es un hecho controvertido, sobre la base de los cargos presentados por la CFN y con fundamento en los artículos 21¹² y 165 de la LOGJCC,¹³ la Corte centrará su análisis en verificar

¹² “Art. 21.- Cumplimiento.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; *de ser necesario, podrá modificar las medidas*” (énfasis añadido).

¹³ “Art. 165.- Efecto de las decisiones de la justicia constitucional en las acciones de incumplimiento de sentencias.- En el trámite de la acción, la Corte Constitucional podrá ejercer todas las facultades que la Constitución, esta Ley y el Código Orgánico de la Función Judicial le atribuyen a los jueces para la

si la sentencia constitucional referida es ejecutable o si, por el contrario, es necesario modular las medidas de reparación que constan en ella, para así asegurar su cumplimiento. Para tal propósito, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

¿Son ejecutables las medidas de reparación dispuestas por esta Corte Constitucional en sentencia 192-18-SEP-CC?

¿La sentencia dictada en el proceso 09281-2022-03159, que aceptó la acción de protección presentada por Carlos Luis Guerrero Montenegro, impide la ejecución de la sentencia 192-18-SEP-CC?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Son ejecutables las medidas de reparación dispuestas por esta Corte Constitucional en sentencia 192-18-SEP-CC?

35. Tras aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por Mopesca S.A., la sentencia 192-18-SEP-CC dispuso que (i) “mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactivas de la Corporación Financiera Nacional, conozca y resuelva el proceso coactivo”; y, (ii) que este “se retrotraiga hasta el momento anterior a la vulneración de derechos, esto es, hasta antes de la notificación con el auto de pago”. Como se refirió en el párrafo 33 *supra*, la entidad accionante considera que estas medidas son fáctica y jurídicamente inejecutables. A efectos de evaluar su ejecutabilidad, corresponde a esta Corte determinar, en primer lugar, si –pese al tiempo transcurrido desde que se emitió el auto de pago (16 de noviembre de 2009)— retrotraer el proceso hasta “el momento anterior a la vulneración de derechos” es una medida de reparación que puede cumplirse a la presente fecha. En el supuesto de que se verifique la ejecutabilidad de esta disposición, se procederá a analizar si el sorteo de ley para la designación de “otro juez de coactivas” es una medida que puede o no cumplirse.
36. Según se desprende del expediente, el proceso coactivo inició el 16 de noviembre de 2009, mediante un auto de pago en el que la CFN declaró la deuda que mantenía con Mopesca S.A. de plazo vencido. Posteriormente, en auto de 9 de diciembre de 2014, la CFN declaró la deuda cancelada y dispuso el archivo del procedimiento. Dado que han transcurrido alrededor de nueve años desde su finalización, a fin de determinar la ejecutabilidad de la medida referida, corresponde a este Organismo evaluar la

ejecución de sus decisiones, con el objeto de hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el solicitante”.

posibilidad que el proceso se retrotraiga al momento previo a la emisión del auto de pago o si, a la presente fecha, la acción de cobro de la CFN ha prescrito.

37. De conformidad con el artículo 946 del Código de Procedimiento Civil (“**Código de Procedimiento Civil**”) –norma vigente al momento de los hechos— el procedimiento coactivo inicia mediante la “orden de cobro, general o especial” que “lleva implícita para el empleado recaudador, la facultad de proceder al ejercicio de la coactiva.” A su vez, el artículo 2414 del Código Civil dispone que la prescripción de las acciones se cuenta “desde que la obligación se haya hecho exigible”. Por estas consideraciones, en el caso de análisis, el auto que declaró la deuda de Mopesca S.A. de plazo vencido (16 de noviembre de 2009), además de dar inicio al procedimiento coactivo, constituye el punto de partida para el cálculo de la prescripción.
38. En este orden de ideas, el artículo 417 del CPC señalaba que “habrá lugar a la vía ejecutiva dentro de los cinco años que dura la acción de este nombre” y el tiempo de la prescripción “se contará desde que la obligación se hizo exigible”. En la misma línea, el artículo 2415 del Código Civil prevé que las acciones ejecutivas prescriben en el plazo de cinco años. Ante ello, este Organismo encuentra que, debido a que el plazo de prescripción debe contarse a partir del auto de pago de 16 de noviembre de 2009 –fecha en la que la obligación coactiva se hizo exigible— la acción que disponía la CFN para exigir el pago a Mopesca S.A. prescribió el 16 de noviembre de 2014, una vez que transcurrieron los cinco años previstos en el Código Civil y el CPC para las acciones ejecutivas.
39. Por lo anterior, en respuesta al problema jurídico planteado, esta Corte determina que la medida prevista en la sentencia 192-18-SEP-CC que ordena retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión del auto de pago es, a la presente fecha, inejecutable por haber prescrito la acción de cobro de la CFN.
40. Una vez que se ha determinado la imposibilidad de retrotraer el proceso al momento anterior a la emisión del auto de pago, es inoficioso que este Organismo se pronuncie sobre la medida tendiente a que “mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactivas de la Corporación Financiera Nacional, conozca y resuelva el proceso coactivo”. Sin embargo, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 165, este Organismo considera necesario modificar estas medidas a fin de precautelar el cumplimiento integral de la sentencia 192-18-SEP-CC y garantizar una reparación a Mopesca S.A.
41. Como se refirió en los párrafos 7 y 8 *supra*, en la sentencia 192-18-SEP-CC se aceptó la acción extraordinaria propuesta por Mopesca S.A. y se declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de defensa y a la tutela judicial efectiva.

Esta decisión se adoptó tras identificar que, en el proceso coactivo, la CFN no citó al garante solidario de la compañía actora y, como resultado, este se vio imposibilitado de deducir sus excepciones dentro de la causa.

42. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, la Corte debe emitir medidas de reparación en función del tipo de violación identificada y las circunstancias particulares de cada caso. Dada la naturaleza inmaterial de los derechos que se declararon vulnerados en la sentencia 192-18-SEP-CC (garantía de defensa y tutela judicial efectiva) y la imposibilidad de cuantificarlos, corresponde a esta Corte emitir una medida que se adecúe a la afectación sufrida por Mopesca S.A. por la falta de citación de su garante solidario dentro del proceso coactivo.
43. Debido a la falta de citación con el auto de pago al garante solidario de Mopesca S.A., esta compañía –a partir del 16 de noviembre de 2009, hasta la actualidad— ha incurrido en múltiples gastos judiciales para que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la defensa y a la tutela judicial efectiva. En tal virtud, este Organismo encuentra que, para compensar los daños sufridos por Mopesca S.A. desde el 16 de noviembre de 2009 hasta la fecha de emisión de esta sentencia, la medida más adecuada es que la CFN pague los gastos judiciales en los que ha incurrido la compañía actora desde la presentación de la acción de protección en el proceso 09284-2015-0110 (7 de enero de 2015) hasta la fecha de emisión de la sentencia 192-18-SEP-CC (29 de mayo de 2018).
44. Para calcular el valor del pago por reparación, Mopesca S.A. deberá presentar ante la CFN las facturas correspondientes a los gastos judiciales incurridos para hacer valer sus derechos y pretensiones. A fin de acreditar el valor a pagar por la CFN, estas facturas deben haber sido emitidas a partir del 7 de enero de 2015 hasta el 29 de mayo de 2019, es decir, hasta un año después a la fecha de emisión de la sentencia 192-18-SEP-CC. De no cumplirse con estos parámetros, las facturas no podrán ser consideradas para el cálculo del valor al que ascienden los gastos judiciales a favor de Mopesca S.A.

5.2. ¿La sentencia dictada en el proceso 09281-2022-03159, que aceptó la acción de protección presentada por Carlos Luis Guerrero Montenegro, impide la ejecución de la sentencia 192-18-SEP-CC?

45. El 30 de noviembre de 2022, Carlos Luis Guerrero Montenegro presentó una acción de protección solicitando, en lo principal, que se dejen sin efecto los autos dictados en el proceso coactivo como consecuencia de la sentencia 192-18-SEP-CC pues, a su criterio, vulneran su derecho de propiedad respecto del terreno que se le adjudicó mediante auto de 9 de julio de 2014. En sentencia de 14 de febrero de 2023, la Unidad

Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas, aceptó parcialmente la acción, resolvió que se dejen sin efecto los autos de 17 de junio, 11 de octubre y 22 de diciembre de 2021 emitidos en el proceso coactivo y dispuso que el proceso coactivo “sea sustanciado conforme a derecho”. De esta decisión, la CFN interpuso un recurso de apelación, el cual está pendiente de ser resuelto por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

46. Frente a ello, el 21 de marzo de 2023, la CFN presentó un escrito dentro del proceso que nos ocupa, en el que sostuvo la imposibilidad de ejecutar la sentencia 192-18-SEP-CC bajo los siguientes términos:

A la fecha actual, CFN B.P. se encuentra en una posición más gravosa aun que en la que se encontraba cuando se interpuso esta acción, pues dos autoridades constitucionales, dentro de una acción de protección y una acción extraordinaria de protección, han dispuesto resoluciones en sentencias que la compareciente debe cumplir, pero que *SON ABSOLUTAMENTE CONTRADICTORIAS en su contenido* (énfasis en el original).

47. Al respecto, este Organismo no encuentra que exista una contradicción manifiesta entre la sentencia que aceptó la acción de protección y la 192-18-SEP-CC, que impida la ejecución de esta última. En realidad, en ambas decisiones –tanto la Corte Constitucional como la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil— ordenaron que se sustancie y resuelva el proceso coactivo. Por un lado, la sentencia 192-18-SEP-CC dispuso que se retrotraiga el proceso al momento anterior a la vulneración de derechos para que el funcionario de coactiva ejecute la decisión. Por otro lado, si bien la sentencia dictada en el proceso 09281-2022-03159 dispuso que se dejen sin efectos ciertos autos dictados en el proceso coactivo, ordenó también que el proceso coactivo “se sustancie conforme a derecho”. Por lo cual, contrario a lo afirmado por la CFN, dado que ambas decisiones persiguen el mismo propósito, no se verifica una contradicción que impida la ejecución de la sentencia constitucional.
48. Adicionalmente, este Organismo considera relevante precisar que mal podría considerarse que existe una incompatibilidad entre las sentencias en análisis pues, la emitida dentro del proceso 09281-2022-03159 no es una decisión definitiva que ponga fin a la causa. Según se refirió en el párrafo 50 supra, la CFN interpuso un recurso de apelación de dicha sentencia y, hasta la fecha actual, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas no ha emitido una sentencia definitiva de la que se desprenda una contradicción expresa con la sentencia 192-18-SEP-CC.

49. Por lo anterior, se conmina a los jueces provinciales a que tomen en consideración lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia 192-18-SEP-CC a fin de prevenir la emisión una decisión que, de forma alguna, resulte contradictoria u obstaculice la ejecución de las medidas de reparación ordenadas en esta sentencia.

6. Decisión

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

1. *Aceptar* la acción de incumplimiento 138-21-IS.
2. *Modificar* el punto 3 del decisorio de la sentencia 192-18-SEP-CC y disponer como medida de reparación integral que la CFN pague a favor de Mopesca S.A. el valor total al que ascienden los gastos judiciales incurridos, de conformidad con los parámetros establecidos en los párrafos 43 y 44 *supra*. La ejecución de esta medida deberá ser supervisada por la jueza de la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.
3. *Disponer* la notificación de la presente sentencia a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas que conoce el proceso de acción de protección 09281-2022-03159, a fin de que la decisión que adopte para resolver el recurso de apelación presentado por la Corporación Financiera Nacional no interfiera en el cumplimiento de la medida de reparación fijada por esta sentencia a favor de Mopesca S.A., de conformidad con el punto 50.2. *supra*.

51. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 14 de junio del 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 138-21-IS/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 138-21-IS/23 de 14 de junio de 2023, me permito disentir con el voto de mayoría y al tenor de lo prescrito en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, fundamento mi discrepancia en los siguientes términos.
2. El presente voto salvado observa con mucha preocupación que a través de esta acción de incumplimiento de sentencia constitucional se haya *declarado la prescripción* del derecho de acción para intentar el cobro de una obligación dineraria a favor del Estado, debido a que esta situación implica prácticamente incurrir en un análisis de *fondo* respecto de lo que debería ser materia de discusión en el procedimiento coactivo de origen, sobre todo considerando que la medida de reparación cuyo cumplimiento se exige tenía como propósito ordenar la retroacción del expediente al momento anterior a la notificación del auto de pago, por lo que una eventual prescripción debía *alegarse y resolverse* en dicha instancia, es decir, en el marco del procedimiento coactivo.
3. De este modo, es importante enfatizar que la declaratoria de prescripción del derecho de acción no es un asunto que se deba zanjar en la vía constitucional, pues para ello se requiere de un amplio debate judicial donde se consideren diversos criterios relativos al cómputo e interrupción de plazos, práctica de elementos probatorios, resolución de antinomias legales, interposición de recursos, y, en especial, la sujeción al principio dispositivo. Estos aspectos son propios de los procesos judiciales en el ámbito civil, mercantil o administrativo, donde se cuenta con los mecanismos procesales adecuados para abordar y resolver de manera exhaustiva cuestiones inherentes a la prescripción.
4. Ahora bien, aun cuando se pueda tomar como válida la tesis de mayoría -con respecto a que para determinar la ejecutabilidad de la medida de reparación es plausible declarar la prescripción para accionar-, debo señalar que tal determinación no era lo adecuado para este caso en particular, por cuanto la aludida prescripción no era una circunstancia inconvertible o evidente, de manera, que no le correspondía a la Corte Constitucional declararla por las siguientes razones:

- a. *La prescripción no opera de oficio.*- Para sostener esta disidencia es importante resaltar que el artículo 2393 del Código Civil (normativa a la que acude la sentencia de mayoría para declarar la prescripción) dispone taxativamente que: “El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla. *El juez no puede declararla de oficio*” [énfasis agregado].

Así las cosas, para que la Corte Constitucional haya llegado a esta declaratoria aquello debió ser invocado por quien pretendía beneficiarse de ella o, al menos, por alguna de las partes involucradas en la ejecución o cumplimiento de la medida de reparación, lo cual no ocurrió en el presente caso.

- b. *Cálculo de los plazos.*- Para el cómputo de la prescripción se toma como referencia los artículos 417 y 946 del Código de Procedimiento Civil; y, los artículos 2414 y 2415 del Código Civil. En función de dicha aplicación normativa la sentencia de mayoría concluye que la acción de cobro prescribía en el plazo de cinco años contados a partir de que la obligación se hizo exigible, esto es, desde que se dictó el auto de pago.

La fórmula implementada en la sentencia plantea que el inicio del procedimiento coactivo da curso al cómputo de los plazos para que opere prescripción de la vía coactiva, lo cual, no se deduce de las disposiciones legales previamente citadas. Los cinco años que contempla la normativa civil se refiere al tiempo que se tiene para ejercitar la acción ejecutiva desde que la obligación se hizo exigible *extrajudicialmente* (de acuerdo a lo estipulado en el contrato de mutuo), mas no al plazo que debe durar la acción de cobro *per se*.

- c. *Criterios de jerarquía y especialidad normativa.*- En la sentencia de mayoría se declara la prescripción de la acción con base en las disposiciones del Código Civil y Código de Procedimiento Civil; sin embargo, no se repara en que el artículo 36 de la extinta Ley Orgánica de la Corporación Financiera Nacional (también vigente a la época de los hechos), disponía expresamente que: “*La prescripción de las acciones que tiene la Corporación para la recuperación de sus créditos, se operarán en el doble del tiempo establecido para la prescripción de las acciones en general*” [énfasis añadido].

Por su parte el artículo 34 del Reglamento para el ejercicio de la acción coactiva de la Corporación Financiera Nacional, disponía que: “*La prescripción de las acciones que tiene la Corporación para la recuperación de sus créditos, se operarán en el triple del tiempo establecido para la prescripción de las*

acciones en general” [cursivas fuera del texto original].

Es decir, que de la lectura de estas disposiciones jurídicas se advierte que para la Corporación Financiera Nacional (“CFN”) se configuraban un régimen de prescripción distinto al aplicado en este caso. De hecho, si se parte de lo expuesto específicamente en el reglamento de la acción coactiva de la CFN, se evidencia que incluso con el cálculo realizado en la sentencia de mayoría, la acción prescribiría el 16 de noviembre de 2024.

5. Por estas breves consideraciones, estimo que en el caso *in examine* no se debía concluir que la obligación cuyo cumplimiento se persigue es inejecutable a causa de la prescripción judicial de la acción de cobro, sino que en su lugar se debía disponer que se prosiga con la retrotracción del procedimiento coactivo para que estos aspectos sustanciales sean controvertidos y resueltos en la sede judicial ordinaria.

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

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 138-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 28 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 22:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de ampliación 138-21-IS/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Quito, D.M., 13 de septiembre de 2023.

VISTOS. Agréguese al proceso el escrito presentado el 20 de julio de 2023 por la Corporación Financiera Nacional (“CFN”). El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa *138-21-IS*, acción de incumplimiento, emite el siguiente auto.

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de junio de 2023, la Corte Constitucional emitió la sentencia 138-21-IS/23. La Corte aceptó la acción de incumplimiento presentada por la CFN y modificó el punto 3 del decisorio de la sentencia 192-18-SEP-CC, de manera que la CFN pague a favor de la compañía Mopesca S.A. los gastos judiciales en los que incurrió hasta la emisión de la sentencia 192-18-SEP-CC.¹
2. El 20 de julio de 2023, la CFN interpuso recurso de ampliación de la sentencia 138-21-IS.

2. Oportunidad

3. El artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”) prescribe que se podrá solicitar la aclaración y/o ampliación de las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional, en el término de tres días contados a partir de su notificación.
4. La sentencia 138-21-IS/23 fue notificada el 17 de julio de 2023, por lo que el término para interponer recursos horizontales venció el 20 de julio de 2023. En vista del recurso de ampliación fue interpuesto por la CFN el 20 de julio de 2023, la Corte concluye que este es oportuno.

3. Fundamentos del recurso

5. La CFN solicita que se amplíe el párrafo 44 de la sentencia 138-21-IS/23. En este párrafo, la Corte se pronunció sobre la forma en la que se deben calcular los gastos judiciales a favor de Mopesca S.A., en los siguientes términos:

¹ La sentencia 192-18-SEP-CC aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía Mopesca S.A. y declaró la vulneración de sus derechos a la defensa y a la tutela judicial efectiva. Como medida de reparación, esta sentencia ordenó que “mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactivas de la CFN conozca y resuelva el proceso coactivo”. En la sentencia 138-21-IS/23, la Corte consideró que esta medida era inejecutable y, en su lugar, ordenó que la CFN pague a favor de Mopesca S.A. los gastos judiciales en los que incurrió hasta la emisión de la sentencia 192-18-SEP-CC.

Para calcular el valor del pago por reparación, Mopesca S.A. deberá presentar ante la CFN las facturas correspondientes a los gastos judiciales incurridos para hacer valer sus derechos y pretensiones. A fin de acreditar el valor a pagar por la CFN, estas facturas deben haber sido emitidas a partir del 7 de enero de 2015 hasta el 29 de mayo de 2019, es decir, hasta un año después a la fecha de emisión de la sentencia 192-18-SEP-CC. De no cumplirse con estos parámetros, las facturas no podrán ser consideradas para el cálculo del valor al que ascienden los gastos judiciales a favor de Mopesca S.A.

6. A juicio de la CFN, la Corte debe ampliar su sentencia en relación con los requisitos que deben contener las facturas que prueben los gastos judiciales incurridos por Mopesca S.A. La CFN considera que las facturas

[...] deberán contar con sus respectivos comprobantes de pagos, egresos, retenciones, comprobante de transferencia o cheques, mayor contable en las cuales se evidencien los valores pagados, formularios 103 y 104 declarados al SRI donde consten las facturas canceladas y demás soportes contables a fin de acreditar los gastos incurridos por MOPESCA en el período señalado.

4. Análisis

7. De conformidad con el artículo 253 del COGEP, el recurso de ampliación procede cuando no se haya resuelto acerca de uno de los puntos controvertidos.² El recurso de ampliación es un mecanismo de perfeccionamiento de las decisiones jurisdiccionales, mas no permite que se modifique lo resuelto.³ En consecuencia, las alegaciones y pretensiones contenidas en un recurso de este tipo que no se orienten a corregir una omisión de pronunciamiento deben ser negadas.⁴
8. En la sentencia 138-21-IS/23, la Corte ordenó el pago de los gastos judiciales incurridos por Mopesca S.A. y estableció ciertos requisitos que deben cumplir las facturas para ser consideradas a efectos de dicha reparación. Estos parámetros, como se señala en el párrafo 44 de la sentencia, son específicos para el cálculo de la reparación por gastos judiciales y son adicionales a los requisitos que debe cumplir cualquier factura para ser considerada válida. El cumplimiento de todos estos requisitos, como se establece en el decisorio 2 de la sentencia 138-21-IS/23, debe ser supervisado por la jueza de la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil.

² “Art. 253.- Aclaración y ampliación. - La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas”.

³ En el caso de las decisiones de la Corte Constitucional, cabe recalcar que el artículo 440 de la Constitución prescribe que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.

⁴ CCE, auto de aclaración y ampliación 410-22-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 10-11.

9. Al haberse pronunciado sobre la reparación integral a favor de Mopesca S.A. —gastos judiciales— y al haber establecido los requisitos para el cálculo de dicha reparación que deben ser verificados por la jueza ejecutora, la Corte no encuentra una omisión de pronunciamiento en la sentencia 138-21-IS/23. Por tanto, corresponde negar el recurso de ampliación interpuesto por la CFN.

5. Decisión

10. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
1. Negar el recurso de ampliación interpuesto por la CFN, por improcedente.
 2. Disponer que las partes estén a lo resuelto en la sentencia 138-21-IS/23.
 3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
11. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, quien anunció que “*Dado que voté salvado en la sentencia, mantendré la misma posición para que se sienta razón*”, el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, no consigna su voto en virtud de su ausencia en la sesión jurisdiccional ordinaria de 14 de junio del 2023, fecha en la cual se aprobó la sentencia dentro de la causa 138-21-IS; en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

13821IS-5a26c



Caso Nro. 138-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes diecisiete de julio de dos mil veintitrés; y el voto salvado el día miércoles doce de julio de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1509-18-EP/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 30 de agosto de 2023

CASO 1509-18-EP

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

SENTENCIA 1509-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada por la comuna ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul, en contra de la sentencia de apelación de 4 de abril de 2018, dictada por los jueces la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Loja dentro del juicio de inventarios número 11320-2016-00081. La Corte determina que la decisión impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez competente, pues la solicitud de declinación de competencia fue negada al no determinarse la existencia de un proceso iniciado ante la justicia indígena; ni el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pues el fallo impugnado se pronunció sobre las alegaciones que cuestionaban la propiedad de los bienes inventariados.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de mayo de 2016, Patricio José, Andrés Montispiero, Rosa Abigail y Segundo José Sarango Lapo presentaron una demanda de formación de inventario solemne de los bienes dejados por los causantes Camilo Amadeo Sarango Chamba y Florinda Lapo. Luego del sorteo de rigor, la causa se signó con el número 11320-2016-00081 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pindal, provincia de Loja (“**Unidad Judicial Multicompetente**”).
2. En auto de 31 de mayo de 2016, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente calificó la demanda, declaró abierta la sucesión intestada de los causantes y dispuso que se proceda al inventario solemne de todos los bienes de los causantes.
3. El 14 de diciembre de 2016, Francisco Luis Malla Cando, Darwin Bladimir Paladines Montoya, María Violeta Calderón Cando, Carmen Susana González Malla y Glenda Lucía Jimbo Córdova, en calidad de autoridades de la comuna ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul, comparecieron dentro del juicio de inventarios 11320-2016-00081 y, conforme lo dispuesto en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, solicitaron la declinación de competencia en su favor, aduciendo que en la “institución comunal” se encontraba en trámite el expediente Nro. 03-07-2014, seguido por los señores Patricio José, Andrés Montispiero, Rosa Abigail Sarango Lapo y Segundo José Lapo, en contra de Beatriz Sarango Lapo.

4. En auto de 28 de diciembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente dispuso que: “[...] Previo a pronunciarse sobre el pedido de declinación de competencia [...] de conformidad con el Art. 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, se abre la causa a prueba, por el término de tres días, para que se demuestre sumariamente la pertinencia de tal invocación [...]”.
5. El 3 de enero de 2017, las autoridades de la comuna ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul presentaron información para justificar “[...] la invocación de ser Autoridad de la Comuna Ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul [...]”, solicitaron que se señale día y hora para rendir bajo juramento “[...] la referida invocación como Autoridades Indígenas de la Comuna Ancestral [...]”; y, que se tome en consideración la documentación agregada previamente: i.- Registro de la directiva de la comuna ante la Subsecretaría de Pueblos e Interculturalidad; ii.- Copia de la protocolización de un acta de remate de la comuna “Honor y Trabajo” de Pózul, celebrada el 30 de diciembre de 1975 e inscrita en el año 1975; y, iii.- Acuerdo de registro de los Estatutos de la Comuna “Honor y Trabajo” de Pózul, emitido por la Secretaría Nacional Ejecutiva del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.
6. En auto de 9 de enero de 2017, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente atendiendo la petición de las autoridades de la Comuna ancestral, dispuso que en el término de dos días se realice la declaración bajo juramento solicitada, misma que se llevó a efecto el 11 de enero de 2017.
7. En auto de 20 de enero de 2017, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente resolvió negar la solicitud de declinación de competencia por falta de prueba, considerando en lo principal, que las autoridades de la Comuna Ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul no justificaron con “documentación pertinente” la existencia del expediente número 03-07-2014, seguido por los señores Patricio José, Andrés Montispiero, Rosa Abigail Sarango Lapo y Segundo José Lapo, en contra de Beatriz Sarango Lapo;¹ y que, con

¹ En el auto de 20 de enero de 2017, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente, en lo principal consideró lo siguiente:

VISTOS: Quienes dicen ser las Autoridades de la Comuna Ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul, con sede en la parroquia San Juan de Pózul, cantón Celica, provincia de Loja, comparecieron pidiendo se decline la competencia a su favor, entre ellos firma el señor Francisco Luis Malla Cando, Gobernador de la mencionada comunidad. De conformidad con lo determinado en el Art. 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, se abrió el término probatorio de tres días para que demuestren la pertinencia de su petición de declinar la competencia de este asunto a su jurisdicción. [...] Los interesados en que se decline la competencia, indican que existe un expediente signado con el nro. 03-07-2014 seguido por los señores Sarango lapo Patricio José, Sarango Lapo Andrés Montispiero, Sarango Lapo Rosa Abigail y Lapo Segundo José en contra de Sarango Lapo Beatriz y que dicho trámite se encuentra dentro de la Institución Comunal, y por ello solicitan la declinación del presente juicio de inventario; empero, los interesados dentro del respectivo término probatorio no han justificado con documentación pertinente que dicho trámite

relación a la protocolización del remate de la comuna “Honor y Trabajo” de Pózul, se advierte lo siguiente:

[...] de la revisión del expediente el predio que se pretende inventariar ha sido adquirido por el señor Amadeo Sarango Chamba con fecha 01 de mayo de 1951.- Entonces, es una prueba más para considerar que el bien inmueble fue adquirido con anticipación al remate de la comuna, evidenciándose la titularidad del difunto sobre el bien inmueble a inventariarse. Situaciones éstas que no puede dejar de advertir el suscrito Juez, como garante de la legalidad de las personas que ya están dentro de mi competencia.

8. En sentencia de 16 de febrero de 2018, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente resolvió aceptar la demanda y en consecuencia aprobó el alistamiento y avalúo de los bienes de los causantes Camilo Amadeo Sarango Chamba y Florinda Lapo.
9. Patricio José Sarango Lapo, en calidad de procurador común, solicitó aclaración de la sentencia, que fue negada con auto de 5 de marzo de 2018, dictado por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente.
10. El 8 de marzo de 2018, la Comuna Ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul interpuso recurso de apelación de la sentencia de 16 de febrero de 2018.
11. En sentencia de 4 de abril de 2018, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala de lo Civil**”) resolvió confirmar la sentencia subida en grado y consideró que:

[...] Dichas observaciones presentadas por los Representantes de la Comuna “Honor y Trabajo” de Pózul no tienen asidero jurídico porque conforme se indicó anteriormente el presente juicio de inventario versa sobre bienes particulares de los extintos CAMILO AMADEO SARANGO CHAMBA y FLORINDA LAPO, donde La Comuna, nada tiene que ver en los bienes materia de este inventario, puesto que los derechos sobre propiedad o dominio de los bienes incluidos en el inventario, puede solicitarse su exclusión en cuaderno separado, conforme a las prescripciones de la ley y presentando el correspondiente título de dominio.

12. El 4 de mayo de 2018, la Comuna Ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul (“**la comuna accionante**”) planteó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 4 de abril de 2018 dictada por la Sala de lo Civil.

exista y que en verdad se esté tramitando; 3) El Art. 345 del Código orgánico de la Función Judicial, es claro con respecto a la declinación de competencia, al momento mismo cuando es necesario dejar de conocer una causa, y que textualmente se anota: “Los Jueces y juezas que conozcan de la EXISTENCIA DE UN PROCESO SOMETIDO AL CONOCIMIENTO DE LAS AUTORIDADES INDÍGENAS, declinarán la competencia ...(las mayúsculas son puestas)”, entonces como se dijo las autoridades de la comuna “Honor y Trabajo de Pózul”, no han justificado dicho requerimiento, es decir no han acompañado ningún expediente que acredite que ya están conociendo un inventario de bienes [...]

13. Mediante sorteo de causas realizado el 19 de marzo de 2019, el proceso se signó con el número 1509-18-EP y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
14. En auto de 2 de mayo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, resolvió admitir a trámite la causa 1509-18-EP.
15. En auto de 25 de enero de 2023, la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, en cumplimiento del orden cronológico, avocó conocimiento de la causa 1509-18-EP y requirió un informe motivado a los jueces de la Sala de lo Civil.

2. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la comuna accionante

17. La comuna accionante indica que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos constitucionales a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, a mantener la posesión de sus tierras ancestrales y obtener su adjudicación gratuita, a conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral; y, a no ser desplazados de sus tierras ancestrales (artículo 57 numerales 4, 5, 9 y 11 de la CRE), a la vida, a la integridad física y psicológica (artículo 66 numerales 1 y 3 de la CRE), a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, que las pruebas actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria, el derecho a la defensa, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido y replicar los argumentos de las otras partes, a ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente; y, a la motivación de las resoluciones de los

poderes públicos (artículo 76 numerales 1, 4, y 7 literales a, c, h, k y l de la CRE); y, a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE).

18. Asimismo, señala que se inobservaron los artículos 6, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (“**Convenio 169 de la OIT**”); los artículos 20, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (“**DNUDPI**”).
19. Seguidamente, alega la vulneración del derecho a la propiedad privada, previsto en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“**CADH**”) y en los artículos 66 numeral 2 y 321 de la CRE.
20. Sobre la alegada vulneración del derecho a la propiedad privada, previsto en el artículo 21 de la CADH y en el artículo 321 de la CRE, la comuna accionante refiere en forma general que:

[...] la Comisión Interamericana de Derechos Humanos valoró positivamente la incorporación legislativa de un concepto amplio de tierra y territorios indígenas incluyendo dentro de esta última categoría, no solamente los espacios ocupados físicamente, sino también aquellos que son utilizados para sus actividades culturales o de subsistencia [...] la ocupación de un territorio de un pueblo ancestral o comunidad nos restringe [sic] solamente al núcleo de sus casas de habitación, sino por el contrario el territorio incluye un área física conformada además por recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno, por tanto la relación entre pueblos indígenas y sus territorios no se limita a las aldeas o asentamientos específicos, sino al uso y ocupación territorial por los pueblos indígenas y tribales, que incluye tierras que se utilizan para la producción agropecuaria y otros fines.

21. Respecto a la alegada vulneración del derecho al debido proceso, la comuna accionante en forma general expone lo que sigue:

[...] no se ha garantizado el cumplimiento y las normas de los derechos de la comuna ancestral, se ha tomado en cuenta prueba presentada por la parte actora que no tiene eficacia jurídica obtenida con violación a la Constitución de la República, y no se ha motivado de forma legal por parte de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, y más bien hace hincapié que lo manifestado por la Comuna ancestral no tiene asidero jurídico y que la comuna nada tiene que ver en los bienes materia de este inventario, y no se toma en cuenta nada de la prueba aportada por la comuna ancestral, se recalca que los traspasos de los bienes comunales materia del presente litigio realizados por los actores del proceso de Inventarios a otros comuneros se señala además que ya no poseen y utilizan la justicia ordinaria para sus propios intereses [sic].

22. Por otra parte, al referir los “argumentos o razones por las que se consideran violados los derechos fundamentales” la comuna accionante en forma general refiere los hechos

que motivaron el proceso de origen, y con relación a la actuación de los jueces que conocieron el caso señalan que:

[...] todos los bienes que demandan que son pertenecen [sic] y se encuentran dentro de la Comuna Ancestral [...] se ha venido constantemente solicitando desde un inicio al Señor Juez A- quo se inhiba y decline su competencia en razón de que se trata de bienes inmuebles que pertenecen a la Comuna Ancestral "Honor y Trabajo" de Pózul, y además que existe un proceso instaurado en la Comuna ancestral pedido por los mismos actores del juicio de inventarios, y que el juez no aceptó aduciendo que no se ha justificado dicho proceso por parte de la Comuna, cuando el Art. 345 del Código Orgánico de la Función Judicial es muy claro al señalar que se demuestre sumariamente la calidad de ser AUTORIDADES DE JUSTICIA INDIGENA y dentro del proceso existe dicha declaración juramentada por parte del señor Gobernador de la Comuna Ancestral, mas [sic] no de presentar el Expediente de la Comuna en el Juzgado [...].

23. Finalmente, la comuna accionante señala que su pretensión concreta es que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos colectivos y en tal razón se deje sin efecto la sentencia impugnada considerando que “[...] no se puede permitir el fraccionamiento de los bienes comunales [...]”.

3.2. De las autoridades judiciales demandadas

24. En escrito ingresado el 14 de febrero de 2023, los abogados Carlos Tandazo Román, Max Brito Cevallos y Adriano Loján Zumba, jueces de la Sala Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, presentaron su informe, en el cual refirieron en forma general los hechos que motivaron el caso de origen y señalaron que:

[...] En el trascurso de la causa, a fojas 187, han [sic] comparecido la Comuna Ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul, quien por intermedio de sus representantes han [sic] solicitado la declinación de competencia con el argumento de que se encuentra en trámite un expediente en dicha Comuna y por lo tanto a ellos es a quien les corresponde resolver por ejercer justicia indígena conforme lo establece el Art. 171 de la [CRE] y Art. 345 del [COFJ]. En decreto de fecha 28 de diciembre de 2016, (fs. 190) el señor Juez de primer nivel [...] abre la causa a prueba por el término de tres días, para que se demuestre sumariamente la pertinencia de su petitorio de declinar la competencia. Mediante auto de fecha 20 de enero del 2017, se negó el pedido de declinación de competencia, señalando principalmente el señor Juez de primer nivel que: “...2) Los interesados en que se decline la competencia, indican que existe un expediente signado con el nro. 03-07-2014 [...] empero [...] no han justificado con documentación pertinente que dicho trámite exista y que en verdad se esté tramitando [...]”.

25. Asimismo, refirieron que:

[...] las autoridades de la comuna “Honor y Trabajo de Pózul”, no han justificado dicho requerimiento, es decir no han acompañado ningún expediente que acredite que ya están

conociendo un inventario de bienes; 4) De la misma forma, hacen constar un documento que según la razón impresa por el Registrador de la propiedad del cantón Celica, se trata de una escritura pública de protocolización del Remate de la Comuna de Honor y Trabajo de Pózul, celebrada el treinta de diciembre de mil novecientos setenta y cinco, e inscrita en el registro de la propiedad correspondiente al año 1975; en cambio de la revisión del expediente el predio que se pretende inventariar ha sido adquirido por el señor Amadeo Sarango Chamba con fecha 01 de mayo de 1951.- Entonces, es una prueba más para considerar que el bien inmueble fue adquirido con anticipación al remate de la comuna, evidenciándose la titularidad del difunto sobre el bien inmueble a inventariarse...”, por lo que resuelve dicho Juez negar el pedido para que se decline la competencia, (fs. 202), negado el pedido de declinación de competencia se ha continuado con el trámite del presente juicio [...].

3.3. De los terceros con interés

26. En escrito ingresado el 8 de junio de 2021, Patricio Sarango Lapo, en calidad de procurador común de Rosa Abigail y Segundo José Sarango Lapo, refirió lo que sigue:

[...] si la Comuna Ancestral Honor y Trabajo de Pózul pretenden [sic] demostrar que las tierras del cantón Pindal pertenecen a dicha Comuna tendrían que anular todas las escrituras de los habitantes del mencionado cantón [...] las autoridades de la Comuna Ancestral Honor y Trabajo de Pózul solicitaron la declinación de competencia, el señor juez de primera instancia negó dicho pedido por las razones expuesta [sic] en el auto de fecha 20 de enero del 2017, tal como obra en el proceso a fojas 202.

27. Posteriormente, en escrito ingresado el 2 de julio de 2021, Patricio Sarango Lapo, en calidad de procurador común de Rosa Abigail y Segundo José Sarango Lapo, señaló lo que sigue:

[...] de las constancias procesales existen documentos que demuestran que el señor Gobernador Francisco Malla Cando y la Asesor [sic] Jurídica doctora Glenda Lucía Jimbo se encontraban en funciones desde el año 2014 hasta el 2016, y que en la presente causa intervinieron como legítimo contradictor oponiéndose al inventario, y que a partir del año 2016 la Comuna Ancestral Honor y Trabajo de Pózul se encuentra en acefalía hasta la actualidad; de lo que se colige que el señor Francisco Malla Cando y la doctora Glenda Lucía Jimbo Soto se han arrogado funciones que no le competían, interviniendo en el presente proceso de inventarios como sujeto procesal [...].

28. Finalmente señalan que “[...] no es el primer caso señores Magistrados que se ha dado con estos señores Francisco malla [sic] y la doctora Glenda Lucia Jimbo existen en Pózul muchas denuncias por tierras en contra de estas personas. Que pretenden adueñarse de tierras de propiedad privada aduciendo que son tierras comunales [...]”.

4. Planteamiento del problema jurídico

- 29.** La comuna accionante indica que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos colectivos previstos en el artículo 57 numerales 4, 5, 9 y 11 de la CRE, sus derechos constitucionales a la vida, a la integridad física y psicológica, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías previstas en el artículo 76 numerales 1, 4, y 7 literales a, c, h, k y l de la CRE, a la seguridad jurídica, a la propiedad previsto en el artículo 321 de la CRE y en el artículo 21 de la CADH, asimismo, refiere inobservancia de los artículos 6 y 13 al 19 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales; los artículos 20 y 25 al 32 de la DNUDPI.
- 30.** Al respecto, esta Corte Constitucional de acuerdo con lo establecido en la sentencia 1967-14-EP/20,² encuentra que en la demanda, respecto a los argumentos sobre la supuesta vulneración relacionados con tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en las garantías previstas en el artículo 76 numerales 1, 4, y 7 literales a, c y h de la CRE; de los derechos colectivos de la comuna accionante, así como de los derechos a la vida, integridad física y psicológica, a la propiedad previsto en el artículo 321 de la CRE y en el artículo 21 de la CADH; y, la referida inobservancia de los artículos 6 y 13 al 19 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y de los artículos 20 y 25 al 32 de la DNUDPI, no se ofrecen argumentos mínimamente completos respecto de los cuáles este Organismo pueda pronunciarse, ya que la comuna accionante se ha limitado a enunciar los derechos y normas presuntamente inobservadas, pero sin explicar cuál sería la actuación de las autoridades judiciales demandadas que motivaría la alegada vulneración de derechos constitucionales, por lo que no le es posible formular un problema jurídico respecto de aquellas alegaciones pues no contienen los elementos necesarios para que exista un pronunciamiento, ni aun realizando un esfuerzo razonable.
- 31.** Finalmente, respecto a la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, es posible identificar que la comuna accionante cuestiona en forma general, que a pesar de haberse solicitado la declinación de competencia en favor de la autoridad indígena, los jueces provinciales no se inhibieron del conocimiento de la causa y negaron el recurso de apelación confirmando la negativa de la declinación de competencia, y en virtud de aquello, aceptaron la demanda y ordenaron la formación de inventarios de los bienes controvertidos.
- 32.** Por otra parte, con relación a la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte realizando un esfuerzo razonable analizará si

² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr.11.

los cuestionamientos respecto a que, los bienes controvertidos son propiedad de la comuna accionante, recibieron una respuesta motivada en el fallo impugnado.

33. En razón de lo anterior, se analizarán los cargos vinculados a la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de ser juzgado por un juez competente y de la motivación, por lo que se formulan los siguientes problemas jurídicos:

¿La sentencia de 4 de abril de 2018, dictada por los jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, vulneró el derecho de la comuna accionante al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente?

¿La sentencia de 4 de abril de 2018, dictada por los jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, vulneró el derecho de la comuna accionante al debido proceso en la garantía de la motivación, al no haber dado respuesta a las alegaciones respecto a la propiedad de los bienes inventariados?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 **¿La sentencia de 4 de abril de 2018, dictada por los jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, vulneró el derecho de la comuna accionante al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente?**

34. La garantía de ser juzgado ante un juez competente, se encuentra desarrollada en el artículo 76 numeral 7 literal k de la CRE, que establece lo que sigue:

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

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...]

k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

35. Sobre esta garantía del debido proceso, la Corte ha señalado que:

El derecho a ser juzgado por un juez competente, es un asunto de configuración legislativa que se dirime principalmente en sede ordinaria, teniendo en cuenta que la competencia del juzgador constituye una solemnidad sustancial común a todos los procesos, con lo cual su incumplimiento debe ser reclamado y tramitado en el ámbito de la justicia ordinaria y únicamente adquirirá relevancia constitucional, cuando se evidencien graves

vulneraciones al debido proceso, que no fueron corregidas oportunamente por la justicia ordinaria.³

- 36.** En ese orden de ideas, de forma reiterativa, este Organismo ha señalado que la vulneración del referido derecho puede ser analizada vía acción extraordinaria de protección siempre que el accionante haya agotado los mecanismos procesales contemplados en la legislación adjetiva para subsanar dicho vicio,⁴ y en este sentido ha expresado que:

Un ejemplo de lo anterior es la interposición y resolución de la excepción previa de incompetencia del juzgador y también puede serlo la solicitud de declinación de competencia. Por lo anterior, en principio, para que se configure la vulneración a la garantía constitucional, la parte accionante debió haber optado por los mecanismos procesales vigentes en sede ordinaria para corregir dicho vicio. Si a pesar de haberlos agotado, este no se subsanó, se podría generar una grave vulneración al debido proceso.⁵

- 37.** En la especie, se verifica que la comuna accionante alega la incompetencia de los jueces ordinarios, en razón de que existiría un proceso iniciado ante la autoridad indígena, en virtud de lo cual, habría requerido la declinación de competencia, en los términos previstos en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial⁶ (“COFJ”).
- 38.** Respecto a las solicitudes de declinación de competencia en favor de la justicia indígena, este Organismo ha señalado que, los jueces “[...] al analizar la pertinencia de tal invocación [...]” deben “[...] verificar la existencia de un proceso de justicia indígena”.⁷ Lo anterior se fundamenta en el reconocimiento constitucional de la

³ CCE. Sentencia 28-15-EP/20, de 22 de julio de 2020, párr. 32.

⁴ CCE. Sentencias 1898-13-EP/19, de 18 de diciembre de 2019, párr.23; y, 838-12-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 30.

⁵ CCE. Sentencia 3367-18-EP/20, de 4 de mayo de 2023, párr. 49.

⁶ El artículo 345 del COFJ establece lo que sigue:

Art. 345.- Declinación de competencia.- Los jueces y juezas que conozcan de la existencia de un proceso sometido al conocimiento de las autoridades indígenas, declinarán su competencia, siempre que exista petición de la autoridad indígena en tal sentido. A tal efecto se abrirá un término probatorio de tres días en el que se demostrará sumariamente la pertinencia de tal invocación, bajo juramento de la autoridad indígena de ser tal. Aceptada la alegación la jueza o el juez ordenará el archivo de la causa y remitirá el proceso a la jurisdicción indígena.

⁷ CCE. Sentencia 134-13-EP/20, de 22 de julio de 2020, párr. 54.

jurisdicción indígena, conforme lo dispuesto en los artículos 57 numeral 10⁸ y 171⁹ de la CRE. En función de lo cual, este Organismo observa que este reconocimiento de la justicia indígena se respetará, siempre que en el análisis vertido en este tipo de decisiones, se expresen las razones por las que se resuelve negar o aceptar las peticiones de declinación de competencia.

39. En el presente caso, conforme se desprende de la sentencia impugnada, se ha hecho constar la comparecencia de la Comuna Ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul, y respecto a la solicitud de declinación de competencia se indica que, con auto de 28 de diciembre de 2016, el juez de instancia, en observancia de lo dispuesto en el artículo 171 de la CRE, y conforme lo dispuesto en el artículo 345 del COFJ abrió la causa a prueba a fin de que se demuestre sumariamente la pertinencia del petitorio, y que, posteriormente, con auto de 20 de enero de 2017, resolvió negar el pedido de declinación de competencia, considerando que: “[...] los interesados dentro del respectivo término probatorio no han justificado con documentación pertinente que dicho trámite exista y que en verdad se esté tramitando [...] no han justificado dicho requerimiento, es decir, no han acompañado ningún expediente [...]”.
40. En función de lo anterior, luego de observar las consideraciones que en su momento tuvo el juez de instancia para negar la solicitud de declinación de competencia, los jueces provinciales en el considerando primero del fallo impugnado, se pronuncian sobre su propia competencia; y, seguidamente, en el considerando segundo declaran la validez del proceso.
41. De la revisión del acto impugnado, así como de las constancias procesales del expediente del juicio de inventarios número 11320-2016-00081, esta Corte observa que los jueces provinciales, para emitir su fallo han considerado que, ante la solicitud

⁸ El artículo 57 de la CRE, establece lo que sigue:

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

[...]

10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

⁹ El artículo 171 de la CRE dispone lo siguiente:

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. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

de declinación de competencia presentada el 14 de diciembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente, habiendo seguido el trámite previsto para el efecto, determinó que no fue posible establecer la existencia del proceso en el cual se sustentó la petición de la Comuna Ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul.

42. En razón de lo anterior, se observa que en el caso *in examine*, los jueces provinciales tomaron en cuenta el análisis efectuado por el juez de primer nivel, en virtud del cual, conforme a lo dispuesto en el artículo 171 de la CRE y 345 del COFJ, luego de haberse dado trámite a la solicitud de declinación de competencia, no se pudo determinar la existencia de un proceso iniciado ante la justicia indígena que sustente la petición de declinación de competencia, considerando que no se aportó prueba que permita verificar la existencia del “expediente” que la propia comuna había enunciado en su solicitud.
43. En consideración de lo expuesto, no se colige una vulneración a la garantía a ser juzgado por un juez competente, pues en el fallo judicial impugnado, los jueces provinciales previamente a pronunciarse sobre su propia competencia, advirtieron que en el momento procesal oportuno, el juez de instancia se pronunció sobre el incidente de declinación de competencia, negándolo por no haberse verificado la existencia del proceso iniciado ante la autoridad de la Comuna Ancestral, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte.

5.2 ¿La sentencia de 4 de abril de 2018, dictada por los jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, vulneró el derecho de la comuna accionante al debido proceso en la garantía de la motivación, al no haber dado respuesta a las alegaciones respecto a la propiedad de los bienes inventariados?

44. La Constitución consagra como garantía del debido proceso a la motivación, en los siguientes términos:

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

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...]

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

45. Esta Magistratura ha establecido en el párrafo 28 de la sentencia 1158-17-EP/21 que:

La garantía de la motivación, entonces, exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos. Es decir, la mencionada garantía exige que la motivación contenga: (i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos. Como esta Corte ha señalado, ‘[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales’.¹⁰

46. En relación a lo anterior, este Organismo ha precisado lo siguiente:

61.1. 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 [...].

61.2. Que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso [...].¹¹

47. Ahora bien, conforme se ha expresado en el párrafo 31 *supra*, se analizará si los cuestionamientos respecto a que, los bienes controvertidos son propiedad de la comuna accionante, recibieron una respuesta motivada en el fallo impugnado, por lo que corresponde analizar la presunta insuficiencia motivacional de la sentencia impugnada.

48. En función de lo anterior, se observa que, en el fallo impugnado los jueces provinciales hacen las siguientes consideraciones:

1. Refieren los hechos que dieron origen al proceso de formación de inventarios de los bienes de Camilo Amadeo Sarango Chamba y Florinda Lapo. Estableciendo que se han individualizado dos predios, ubicados en el barrio curiachi [sic], parroquia Doce de Diciembre del cantón Pindal, el primero “[...] adquirido mediante compra venta con fecha 01 de mayo de 1951 ante el Notario Público de Celica, e inscrita en el Registro de la propiedad del cantón Celica bajo el número 81 de fecha 28 de junio de 1951[...];” y, el segundo “[...] Adquirido con fecha 10 de noviembre de 1969 ante la Notaria Pública segunda del cantón Celica, mediante escritura pública de compra venta de derechos y acciones en general del predio que le corresponde a la señora Valentina González de Vélez [...]”.

2. Posteriormente, identifican que la demanda se ha propuesto con fundamento en lo dispuesto en el artículo 629 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”)

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

¹¹ *Ibidem*, párr.61.

y 1021 del Código Civil, e identifican que en la causa constan las citaciones a los herederos conocidos y desconocidos de los causantes.

3. Seguidamente, refieren el incidente de declinación de la competencia solicitado en favor de la autoridad indígena de la Comuna ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul, y al respecto refieren que el juez de instancia consideró que “[...] las autoridades de la comuna ‘Honor y Trabajo de Pózul’, no han justificado dicho requerimiento, es decir, no han acompañado ningún expediente que acredite que ya están conociendo un inventario de bienes” por lo que, una vez negada la solicitud de declinación el proceso ha continuado.
4. En la sentencia de segundo nivel se incluye una reseña de lo resuelto en el fallo de primera instancia en el que se resolvió aprobar el alistamiento y avalúo de los bienes dejados por Camilo Amadeo Sarango Chamba y Florinda Lapo “[...] cuyo acervo líquido, asciende a la cantidad de ciento cincuenta y siete mil sesenta y tres dólares americanos con 70/100 (USD \$ 157.063,70 USD)”, respecto del cual la comuna accionante interpuso recurso de apelación.
5. En el considerando PRIMERO del fallo, con base en lo dispuesto en el artículo 76, numeral 7, literal m de la CRE y los artículos 208 numeral 1 y 163 numeral 3 del COFJ, los jueces provinciales declaran su competencia.
6. En el considerando SEGUNDO, con fundamento en el artículo 76 de la CRE, los jueces declaran la validez del proceso.
7. En el considerando CUARTO los jueces provinciales refieren que en el recurso de apelación propuesto por la comuna accionante se sostiene “[...] Que los bienes materia del presente juicio pertenecen y se encuentran dentro del territorio de la Comuna. Que solicitan se acepte su apelación y se tome en cuenta que todos los bienes pertenecen a la Comuna Ancestral ‘Honor y Trabajo’ de Pózul y se rechace la demanda [...]”.
8. En el considerando QUINTO se indica que el juicio de inventario tiene por objeto el alistamiento, avalúo y custodia de bienes sucesorios y se señala que: “[...] de conformidad a lo prescrito en el Art. 636 del [CPC]¹² se pueden

¹² El artículo 636 del Código de Procedimiento Civil, vigente a esa época determinaba lo siguiente:

Art. 636.- Concluido el inventario, el juez mandará oír a los interesados, concediendo el término común de quince días. Si se hicieren observaciones, convocará el juez a las partes a junta de conciliación, señalándoles lugar, día y hora, con la advertencia de que lo acordado por los concurrentes será obligatorio para todos.

presentar las siguientes situaciones: [...] 5.3.- Que la reclamación verse sobre la propiedad o dominio de bienes incluidos en el inventario, lo cual se sustanciará ante el mismo Juez, en cuaderno separado [...].”

9. En el considerando SEXTO se hace constar la comparecencia de la Comuna Ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul, que observa el inventario señalando que los bienes inmuebles materia del litigio pertenecen a la referida comuna y por tanto no son susceptibles de inventarios. Al respecto se hace constar que “[...] En el caso subjuídice, se ha inventariado bienes que pertenecieron a los extintos: Camilo Amadeo Sarango Chamba y Florinda Lapo, en base a las escrituras públicas donde se comprueba que los esposos Camilo Amadeo Sarango Chamba y Florinda Lapo, son titulares de los bienes inmuebles adquiridos mediante escritura pública [...].”

10. Asimismo, se señala que:

Dichas observaciones presentadas por los Representantes de la Comuna “Honor y Trabajo” de Pózul no tienen asidero jurídico porque conforme se indicó anteriormente el presente juicio de inventario versa sobre bienes particulares [...] donde La Comuna, nada tiene que ver en los bienes materia de este inventario, puesto que los derechos sobre propiedad o dominio de los bienes incluidos en el inventario, puede solicitarse su exclusión en cuaderno separado, conforme a las prescripciones de la ley y presentando el correspondiente título de dominio.

11. Posteriormente los jueces provinciales citan jurisprudencia de la ex Corte Suprema de Justicia que, en lo principal, ha señalado lo que sigue:

[...] respecto a la naturaleza del juicio de inventarios, aunque en nuestro sistema legal, consta en un capítulo especial del Código de Procedimiento Civil y bajo la categoría de juicio, se trata de un procedimiento de jurisdicción voluntaria que tiene la finalidad de realizar el alistamiento, avalúo y custodia de los bienes en la forma señalada por los Arts. 406 y 407 del Código Civil y por los Arts. 635 incisos primero y segundo y 636 del Código de Procedimiento Civil, por tanto, en estos casos, el Juez no puede llegar a resolver las cuestiones que se aparten de estos objetivos [...].

12. En razón de todo lo anterior, los jueces provinciales resuelven desestimar el recurso de apelación y, por lo tanto, confirmar la sentencia recurrida.

A falta de acuerdo, sustanciará el juez sumariamente las objeciones, comenzando por conceder diez días para la prueba, si hubiere hechos justificables, sin perjuicio de aprobar el inventario en la parte no objetada.

Las reclamaciones sobre propiedad o dominio de bienes incluidos en el inventario se sustanciarán ante el mismo juez, en cuaderno separado, y si fueren aceptados, se excluirán del inventario los bienes que no pertenecieran a la sucesión.

49. De la revisión del fallo impugnado se colige que, los jueces provinciales identificaron los cuestionamientos planteados por la comuna accionante, respecto a la imposibilidad de inventariar bienes que, a decir de la comuna, le pertenecen por estar dentro de sus territorios. Para ello, los jueces enunciaron jurisprudencia pertinente sobre la naturaleza del procedimiento de jurisdicción voluntaria de formación de inventarios, refirieron instrumentos públicos que determinaban que los causantes eran titulares de los bienes inventariados, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 636 del CPC, señalaron que los cuestionamientos sobre la propiedad de los bienes inventariados, no podían atenderse en el juicio de inventarios, pero su exclusión del mismo, sí podría discutirse ante el mismo juez en cuaderno separado.
50. En razón de lo todo anterior, se verifica que en la decisión impugnada se enuncia normativa pertinente y se explica su aplicación a los hechos del caso, en específico al análisis de los cuestionamientos sobre la propiedad de los bienes inventariados, para finalmente determinar que por la naturaleza de la causa, dichos cuestionamientos no podían atenderse sino en cuaderno separado, de forma tal, se observa que la sentencia impugnada cuenta con una motivación normativa y fáctica suficiente, por lo que se descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

6. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción extraordinaria de protección 1509-18-EP.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles de 30 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente

Jueces: Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 1509-18-EP/23**VOTO CONCURRENTE**

Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín

1. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional aprobó la *Sentencia 1509-18-EP/23*, mediante la cual resolvió negar la acción extraordinaria de protección presentada por la comuna ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul, en contra de la sentencia emitida el 4 de abril de 2018 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Loja que resolvió en segunda instancia la demanda de formación de inventario solemne número 11320-2016-00081.
2. Si bien coincidimos en la decisión de desestimar la acción extraordinaria de protección, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presentamos el razonamiento de nuestro voto concurrente, relacionado con el análisis de los cargos presentados por la comunidad accionante. Consideramos, esencialmente, que la Corte debió analizar tanto la decisión de la Unidad Judicial, como de la Sala y, en dicho análisis, examinar la alegada vulneración del derecho a ejercer y que se respeten las decisiones del derecho propio de las comunidades, pueblos y nacionalidades consagrado en los artículos 57.10 y 171 de la Constitución, además de los instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (“**Convenio 169 de la OIT**”) y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (“**DNUDPI**”), los cuales son invocados por la comunidad accionante en su demanda. Es bajo este razonamiento que se desarrollará, a continuación, nuestro voto concurrente, guiado por el siguiente problema jurídico:

2. Análisis

¿Las decisiones de la Unidad Judicial y de la Sala vulneraron el derecho a ejercer el propio derecho de la comuna ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul consagrado en los artículos 57.10 y 171 de la Constitución, al negar la declinación competencia en favor de la comunidad accionante?

3. En la demanda de la acción extraordinaria de protección, la comuna indicó que solicitó a la Sala se inhiba de conocer la causa, por cuanto el problema que se sometió a la justicia ordinaria ya habría sido resuelto bajo su propio derecho. La comuna afirmó

que este requerimiento también lo formuló al juez de primera instancia. Sin embargo, aplicando el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), se habría exigido la “documentación” del proceso seguido dentro de la comuna ancestral, lo cual, a su criterio vulneraría el derecho a que se ejerza su propio derecho de conformidad con los artículos 57.10 y 171 de la Constitución y los artículos 9 del Convenio 169 de la OIT y los artículos 4 y 5 de la DNUDPI.

4. Es así que la Corte, atendiendo los principios de interculturalidad y plurinacionalidad que caracterizan al Estado constitucional ecuatoriano debió realizar en las decisiones judiciales impugnadas dentro del proceso de acción de protección de origen, el análisis conforme a los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que responden a ese derecho. En ese sentido, la conducta de los operadores de justicia no es ajena a la observancia de los principios mencionados ni de los procedimientos que hacen posible que la interculturalidad y la plurinacionalidad se apliquen en la administración de justicia. Lo dicho, en atención al artículo 171 de la Constitución que establece que, “[e]l Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas.”

5. Siguiendo con ese razonamiento, esta Corte ha sostenido que el procedimiento de declinación de competencia tiene una característica especial, pues:

no se equipara a un conflicto de competencia entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, sino que debe ser entendido como una garantía para que los jueces ordinarios respeten las decisiones de la justicia indígena de conformidad con el artículo 171 de la Constitución y se abstengan de revisarlas o impedir su cumplimiento.¹

6. Para la Corte, el procedimiento de declinación de competencia que se contempla en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) tiene una especial relevancia, en la medida que hace posible la articulación y coordinación entre justicia ordinaria y justicia indígena conforme lo dispone la Constitución. De ahí que su inobservancia conlleva no solo el incumplimiento de reglas procedimentales, sino que afecta directamente a los principios constitucionales sustantivos como la interculturalidad y plurinacionalidad.

7. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que:

[...] ante una solicitud de declinación de competencia, las juezas y jueces ordinarios deberán limitarse exclusivamente a verificar la existencia de un proceso de justicia indígena. En este sentido, dentro del término probatorio de tres días contemplado en el artículo 345 del COFJ, al analizar la pertinencia de tal invocación, los jueces ordinarios se limitarán a verificar la existencia del proceso de justicia indígena. En ningún caso, los

¹ CCE, sentencia 134-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 57.

jueces ordinarios examinarán el sentido de la respectiva decisión, incluso si ya existiese un proceso en la justicia común sobre el mismo asunto. Esto, a su vez, asegura el respeto al derecho a ser juzgado por el juez competente conforme lo reconoce el artículo 76 numeral 3 de la Constitución.²

8. Del párrafo citado, se desprende que las autoridades judiciales tienen la obligación de conceder el término probatorio para que quien solicita la declinación de competencia presente elementos que corroboren la existencia de un proceso de justicia indígena.
9. En el caso bajo análisis, se observa que el juez de la Unidad Judicial Multicompetente, mediante auto de 28 de diciembre 2016, abrió la causa a prueba para demostrar la pertinencia de la solicitud de la declinación de competencia.
10. Por su parte, la comunidad ancestral no presentó ningún elemento para sustentar su reclamo de competencia, sino que solicitó que se tome en consideración la documentación que ya constaba en el proceso. Esto es: i. Registro de la directiva de la comuna ante la Subsecretaría de Pueblos e Interculturalidad; ii. Copia de la protocolización de un acta de remate de la comuna “Honor y Trabajo” de Pózul, celebrada el 30 de diciembre de 1975 e inscrita en el año 1975; y, iii. Acuerdo de registro de los Estatutos de la Comuna “Honor y Trabajo” de Pózul, emitido por la Secretaría Nacional Ejecutiva del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.
11. Posteriormente, el 20 de enero de 2017, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente negó la declinación de competencia por falta de prueba, pues indicó que pese a que la comuna ancestral afirmaba la existencia de un trámite que habría signado con el número 03-07-2014 en el que habrían intervenido las personas involucradas en la causa, el juez afirmó que la comuna no justificó con “documentación pertinente” la existencia del mencionado proceso.
12. De ahí que, se observa que en efecto el juez cumplió con lo dispuesto en el artículo 345 del COFJ. No obstante, la comuna ancestral no aportó ningún elemento que evidencie que se habría llevado un proceso bajo su propio derecho o que ya exista una decisión adoptada en virtud del mismo.
13. Ahora bien, cabe indicar que dadas las diversas formas que tiene la justicia indígena en el Ecuador, acorde a las costumbres y grados diferentes de interrelación con la justicia ordinaria, no podría exigirse “documentación”, entendida en los términos de un expediente procesal. Sin embargo, en la causa bajo análisis se observa que es la misma comuna la que hace referencia a la existencia de dicho expediente. Por ello, es

² CCE, sentencia 134-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 54.

razonable que el juez requiriera que esa documentación sea aportada en el término de prueba, lo cual no ocurrió.

14. Cabe observar también que la comuna en su demanda de acción extraordinaria de protección alega que el juez debe limitarse a identificar que quien solicita la declinación de competencia es una autoridad judicial, aspecto que no se corresponde con lo establecido en el artículo 345 del COFJ y en la jurisprudencia desarrollada por esta Corte. Por el contrario, en dichas fuentes claramente aparece la obligación de determinar la existencia de un proceso llevado bajo la práctica de la justicia indígena. Sin perjuicio de lo señalado, resulta pertinente recalcar que esto no habilita a ninguna autoridad judicial a revisar, modificar o revertir las decisiones que en el marco del ejercicio de su propio derecho adopten las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
15. Por su parte, la Sala revisó lo actuado por la Unidad Judicial en el recurso de apelación presentado por la comuna ancestral y en su sentencia determinó que el juez de instancia dio trámite a la solicitud de la comuna en atención al artículo 171 de la Constitución y 345 del COFJ. La Sala concluyó que no se determinó la existencia de un proceso iniciado ante la justicia indígena, en virtud del cual, deba declinarse la competencia.
16. Si bien, en esta causa se verifica que, en efecto, la comuna ancestral omitió aportar elementos que sustenten la solicitud de declinación de competencia, es importante recalcar que, en un recurso de apelación como el que conoció la Sala en este caso, las autoridades judiciales no deben limitarse a una revisión simple de lo actuado por el juez de instancia, sino que deben analizar si existió o no un proceso de justicia indígena. En esta línea, su actuación debe propender a la tutela de los derechos constitucionales, en el marco de los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, que exigen la coordinación y articulación entre autoridades indígenas y judiciales.
17. En virtud de lo expuesto, en el caso bajo análisis concluimos que no se vulneró el derecho de la comuna ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul consagrado en los artículos 57.10 y 171 de la Constitución y los artículos 9 del Convenio 169 de la OIT y los artículos 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, por lo que con estos argumentos coincidimos en negar la acción extraordinaria de protección.

KARLA
ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo

JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado
digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz

JUEZ CONSTITUCIONAL

DANIELA SALAZAR MARIN Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1509-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 10:46; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

150918EP-5d97f

**Caso Nro. 1509-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto concurrente que antecede fue suscrito el día miércoles trece de septiembre de dos mil veintitrés por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; y, el día lunes dieciocho de septiembre de dos mil veintitrés por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marían y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

JV/FA

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

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

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