

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

15-20-IS/23 En el Caso No. 15-20-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 15-20-IS .....	2
145-17-EP/23 En el Caso No. 145-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 145-17-EP .....	15
223-17-EP/23 En el Caso No. 223-17-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 223-17-EP .....	36
899-17-EP/23 En el Caso No. 899-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 899-17-EP .....	53
2800-17-EP/23 En el Caso No. 2800-17-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección No. 2800-17-EP .....	71
3224-17-EP/23 En el Caso No. 3224-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3224-17-EP .....	81
204-18-EP/23 En el Caso No. 204-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 204-18-EP .....	90



**Sentencia No. 15-20-IS/23**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 08 de marzo de 2023

### **CASO No. 15-20-IS**

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

### **SENTENCIA No. 15-20-IS/23**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional declara el incumplimiento parcial de la decisión emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 5 de abril de 2019 dentro del proceso N°. 09208-2018-05782. La Corte verificó que no se cumplió con la medida de reparación que dispuso el reintegro de los valores embargados a la compañía en el proceso coactivo emprendido por el GAD de Esmeraldas.

#### **I. Antecedentes**

##### **1.1. El proceso originario**

1. El 30 de agosto de 2018, la compañía Duragas S.A. (“**compañía**”) propuso una acción de protección con medidas cautelares en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas (“**GAD de Esmeraldas**”) y la Procuraduría General del Estado. La causa se signó con el N°. 09208-2018-05782.<sup>1</sup>
2. En providencia de 11 de septiembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), negó las medidas cautelares.

<sup>1</sup> La compañía afirmó, en su demanda de acción de protección, que desde el 2006 cerró su actividad económica en el cantón Esmeraldas, cuestión que informó oportunamente al Servicio de Rentas Internas y al GAD de Esmeraldas. No obstante, tuvo conocimiento, a través de la página web institucional del GAD de Esmeraldas, que se emitieron títulos de crédito correspondientes a los activos totales y a la patente anual de actividades económicas por los años 2011 al 2017, pese a que desde el 2006 había cerrado su establecimiento de distribución en dicho lugar. Además, indicó que ningún título de crédito fue notificado en legal y debida forma. En total, el monto presuntamente adeudado ascendía a USD 892 192,20. Posteriormente, el GAD de Esmeraldas inició un proceso coactivo en su contra con el respectivo auto de pago, en tal virtud, dictó la retención y embargo de USD 721 820,99 de la cuenta bancaria de la compañía. Ante esto, Duragas S.A. acudió a la Jefatura de Rentas del Municipio de Esmeraldas con documentos sobre su cese de actividades para que se dé de baja los títulos de crédito, así como la retención y embargo. La entonces jefa de Rentas del Municipio verificó la autenticidad de los documentos entregados por la compañía y solicitó la autorización del director financiero para dar de baja los títulos de créditos, por su parte, el director financiero comprobó que la compañía cerró sus actividades desde el 2006. No obstante, nunca se atendió la petición de la compañía y se mantuvieron las medidas cautelares dispuestas en el proceso coactivo. En consecuencia, la compañía alegó que se transgredieron sus derechos al debido proceso, seguridad jurídica, defensa y propiedad.

3. Mediante sentencia de 6 de noviembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial aceptó la acción<sup>2</sup>. Frente a esto, la compañía Duragas S.A. interpuso recurso de aclaración y ampliación, mismo que se resolvió el 15 de noviembre de 2018<sup>3</sup>. Por su parte, la Procuraduría General del Estado interpuso recurso de apelación.
4. La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala de la Corte Provincial**”), en sentencia de 5 de abril de 2019, rechazó el recurso de apelación<sup>4</sup>. Frente a esto, Duragas S.A. (“**compañía accionante**”) interpuso un recurso de aclaración y ampliación.
5. En auto de 10 de mayo de 2019, la Sala de la Corte Provincial negó la ampliación y concedió la aclaración.<sup>5</sup>

## 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

6. El 10 de mayo de 2019, el GAD de Esmeraldas propuso una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 5 de abril de 2019. La demanda fue inadmitida mediante auto de 19 de septiembre del mismo año por un tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.<sup>6</sup>
7. El 25 de septiembre de 2019, el juez de la Unidad Judicial ofició al GAD de Esmeraldas a fin de que dé cumplimiento a la decisión de 5 de abril de 2019. Ante esto, el GAD de Esmeraldas remitió notas de crédito a favor de la compañía. Duragas S.A. informó al juez de la Unidad Judicial que la sentencia no se cumplió, pues la disposición fue la restitución inmediata del valor adeudado.
8. El 16 de diciembre de 2019, la compañía informó al juez de la Unidad Judicial que no se dio cumplimiento a la sentencia constitucional; esto fue reconocido por el GAD de Esmeraldas y nuevamente el operador judicial ofició a la entidad pública para que acate la decisión judicial.

---

<sup>2</sup> En lo principal, el juez de la Unidad Judicial precisó que a pesar de que la compañía acudió al GAD de Esmeraldas con los documentos sobre su cierre de actividades en el 2006 y que la Jefatura de Rentas, así como la Dirección Financiera reconocieron este particular, el Juzgado de Coactivas del GAD prosiguió con la retención y embargo. Asimismo, constató que los títulos de crédito y el auto de pago no fueron notificados en legal y debida forma. En consecuencia, aceptó la acción incoada, dejó sin efecto los títulos de crédito y dispuso la restitución de USD 892 192,20.

<sup>3</sup> La compañía precisó que los valores retenidos y embargados ascendían a USD 721 820,99 y no a la totalidad del auto de pago USD 892 192,20. Por ello, el juez de la Unidad Judicial aclaró la sentencia y ordenó la restitución del monto que efectivamente fue embargado de la cuenta de la compañía.

<sup>4</sup> La Sala de la Corte Provincial rectificó la sentencia subida en grado de manera que precisó que el GAD de Esmeraldas podría emitir los títulos de crédito, pero notificarlos en legal y debida forma. Por otro lado, dispuso que se restituyan los USD 892 192,20 a la compañía.

<sup>5</sup> La Sala de la Corte Provincial aclaró que el valor que debía restituirse a la compañía era de USD 721 820,99.

<sup>6</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Alí Lozada Prado.

9. Posteriormente, el GAD de Esmeraldas emitió notas de crédito por USD 702 559,95 a favor de la compañía, pero ésta no las aceptó porque (i) no era el monto total que fue retenido y embargado - USD 721 820,99- y (ii) porque la sentencia ordenó que la restitución debía ser en dinero y no a través de notas de crédito.
10. Sobre la base de lo anterior, el 6 de enero de 2020, el juez de la Unidad Judicial concedió al GAD de Esmeraldas el término de 5 días para que restituyera el valor embargado.
11. El 22 de enero de 2020, se sentó razón actuarial que el GAD de Esmeraldas no cumplió con la medida ordenada en la sentencia de 5 de abril de 2019.
12. El 28 de enero de 2020, la compañía (“**compañía accionante**”) propuso una acción de incumplimiento de la sentencia de 5 de abril de 2019 (“**sentencia presuntamente incumplida**”) y solicitó al juez de la Unidad Judicial que remita el proceso a la Corte Constitucional.
13. Mediante auto de 7 de febrero de 2020, el juez de la Unidad Judicial dispuso que se remita el expediente judicial a la Corte Constitucional. En esta providencia, efectuó un recuento de los antecedentes procesales e indicó las acciones que emprendió para el cumplimiento del fallo de 5 de abril de 2019.
14. El 11 de diciembre de 2020, la compañía accionante solicitó la sustanciación de la causa.
15. El 1 de junio de 2021 y el 30 de septiembre del mismo año, la compañía accionante requirió la priorización en el conocimiento de la acción de incumplimiento.
16. El 1 de diciembre de 2021 y el 28 de julio de 2022, la Cámara de Industrias de Guayaquil ingresó un escrito en calidad de tercero con interés en el que solicitó que se adelante el orden cronológico para la sustanciación de la causa.
17. El 9 de febrero de 2023, el juez sustanciador Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa y dispuso que el juez de la Unidad Judicial remita un informe sobre las medidas emprendidas para el cumplimiento de la sentencia de 5 de abril de 2019 y que el GAD de Esmeraldas (“**obligado**”) informe si dio cumplimiento a la mentada decisión.
18. El 14 de febrero de 2023, la compañía accionante ingresó un escrito en el que solicitó que se conozca la causa.
19. El 16 de febrero de 2023, el señor Jorge Luis Medina Cantos, juez de la Unidad Judicial Sur Familia Mujer Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil remitió un escrito a la Corte sobre su actuación para cumplir la sentencia de 5 de abril de 2019.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de los sujetos procesales

### 3.1. De la parte accionante

21. La compañía accionante efectúa un recuento de los hechos que originaron la acción de protección, así como de las insistencias realizadas para el cumplimiento de la sentencia de 5 de abril de 2019.
22. Indica que el juez de la Unidad Judicial insistió al GAD de Esmeraldas para que cumpla con la decisión constitucional, pero el obligado hizo caso omiso a la autoridad judicial y, por el contrario, pretendió ejecutar el fallo mediante la emisión de notas de crédito por un valor inferior al adeudado.
23. Posteriormente, en su escrito, la compañía accionante precisa que su situación no es un hecho aislado, pues varios municipios alrededor del país iniciaron juicios coactivos en contra de compañías con la finalidad de obtener recursos pese a que no existía fundamento alguno para tal efecto. Este particular habría sido objeto de cuestionamientos por parte del sector empresarial e incluso se habría difundido en medios de comunicación. Para fundamentar esta alegación, remitió extractos de noticias publicadas en distintos medios.
24. Mediante el escrito de 14 de febrero de 2023, la compañía accionante precisó que el GAD de Esmeraldas no había dado cumplimiento a la decisión constitucional.

### 3.2. Del sujeto obligado

25. Pese a haber sido notificado en legal y debida forma con el auto de avoco conocimiento de la causa, el GAD de Esmeraldas no remitió el informe de descargo requerido sobre el cumplimiento de la sentencia de 5 de abril de 2019.

### 3.3. De la judicatura de origen

26. En la providencia de 7 de febrero de 2020, el juez de la Unidad Judicial resumió los antecedentes procesales de la causa e informó que requirió al GAD de Esmeraldas el cumplimiento de la decisión constitucional. Es así que, el 25 de septiembre de 2019 ofició al sujeto obligado para que restituyera los valores adeudados. Ante esto, el GAD de Esmeraldas contestó el requerimiento e indicó que cumpliría su obligación mediante notas de crédito, particular que el juez de la Unidad Judicial comunicó a la

compañía accionante. Por su parte, Duragas S.A. rechazó el ofrecimiento del GAD de Esmeraldas, por lo que, mediante providencia de 6 de enero de 2020, el juez de la Unidad Judicial concedió el término de 5 días para que el obligado cumpliera con la totalidad de la deuda.

27. Posteriormente, solicitó que se sienta razón sobre el cumplimiento de la decisión constitucional, por lo que, en razón actuarial de 22 de enero de 2020 se precisó que *“el GAD cantonal de Esmeraldas no ha cumplido con la restitución ordenada”*.
28. En escrito de 16 de febrero de 2023, el juez de la Unidad Judicial remitió un escrito a la Corte sobre *“todas las acciones emprendidas para el cumplimiento de la sentencia dictada dentro de la acción de protección No. 09208-2018-05782”*.
29. Tras un recuento de los antecedentes de la causa *in examine*, precisa que previo a que se resolviera el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría General del Estado, en su calidad de juez ejecutor, requirió el cumplimiento de la decisión constitucional:

*6) Mediante providencia del 26 de noviembre de 2018, las 09h03, ante el incumplimiento de la sentencia por parte del legitimado pasivo se dispuso: a) Que se oficiara al Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas a fin de que como medida de reparación restituya inmediatamente los valores retenidos que asciende a la suma de \$721.820.99, que se encontraban en la Cta. Cte. No.3121786404, que mantiene la compañía DURAGAS S.A. en el banco del Pichincha y que fueron acreditados a la cuenta No. 37220002 que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas, mantiene en el Banco Central; y, b) Que se oficiara también al Banco Central del Ecuador, con copia de la sentencia que ordena la medida reparativa dispuesta en esta Acción de Protección a fin de que dé cumplimiento en la parte pertinente que le corresponde, todo cuanto sea de derecho. El GAD no contestó ni dio cumplimiento a la orden, y por otro lado, el Banco Central del Ecuador argumentó la imposibilidad legal de cumplir con el mandato judicial.*

30. Posteriormente, refiere que requirió al Banco Pichincha que retuviera los valores en la cuenta del GAD de Esmeraldas y los restituyera a la compañía. En el mismo sentido, requirió que el Banco Central transfiriera el dinero adeudado. No obstante, ambas entidades se negaron porque el obligado era el GAD de Esmeraldas y era necesaria su autorización para tal efecto.
31. El 22 de agosto de 2019, nuevamente, remitió un oficio al Banco de Pichincha para que *“retenga todo dinero que se encuentre e ingrese en lo sucesivo en la cuenta corriente de recaudación No. 3245348904 sublínea 30200, perteneciente al GAD cantonal de Esmeraldas en dicho Banco, y que lo transfiera de forma inmediata a la cuenta corriente de Duragas, y en el mismo Banco signada con el No. 3121786404 hasta completar USD 721,820.99”*. Ante esto, el Banco de Pichincha se negó a cumplir la medida debido a la *“inembargabilidad de los depósitos de entidades públicas dentro*

*del Banco Central del Ecuador o en sus cuentas*”, de conformidad con el artículo 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

32. Agrega que el 25 de septiembre de 2019, conminó otra vez al GAD de Esmeraldas para que cumpla con la decisión constitucional, así como al Banco Pichincha y al Banco Central.
33. A continuación, precisa que el GAD de Esmeraldas pretendió pagar con notas de crédito la deuda que mantenía con la compañía, pero ésta se negó. Por ello, el juez de la Unidad Judicial concedió el término de 5 días para que el obligado restituyera la totalidad de lo adeudado. Esto no fue acatado y, por ello, el 22 de enero de 2020 se sentó razón actuarial del incumplimiento.

#### IV. Consideraciones previas

34. El artículo 163 de la LOGJCC determina que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercerá la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional (...)”. Así, la LOGJCC establece el carácter excepcional de la acción de incumplimiento porque impone a los jueces de instancia la obligación de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales, para lo cual, pueden adoptar los medios adecuados y pertinentes encaminados a la ejecución del fallo.<sup>7</sup>
35. Por su parte, la LOGJCC y la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Conocimiento de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”) determinan que la acción de incumplimiento de sentencias puede ser propuesta “*de oficio o a petición de parte*”.<sup>8</sup>
36. Respecto a la proposición a petición de parte, la CRSPCCC faculta la presentación de una “*demanda de acción de incumplimiento*”<sup>9</sup>, cuestión que se encuentra supeditada a que los accionantes promuevan, en primer lugar, la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia como ejecutor natural del fallo<sup>10</sup>. Los jueces de instancia deben acompañar la remisión del proceso con un informe argumentado de las razones por las que se vieron imposibilitados de ejecutar su propia decisión, de

---

<sup>7</sup> LOGJCC, artículo 21 “*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*”.

<sup>8</sup> Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Conocimiento de la Corte Constitucional. Registro Oficial N°. 613 de 22 de octubre de 2015.

<sup>9</sup> CRSPCCC, artículo 96 numeral 2.

<sup>10</sup> “*Si a pesar de promover el fallo ante el juez de instancia no se cumple la sentencia en un plazo razonable o si la ejecución no fue integral o es indebida, las personas deben requerir que la jueza o juez que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con su demanda de acción de incumplimiento para que este Organismo asuma la competencia de la causa y actúe como ejecutor del fallo. Ver, Corte Constitucional del Ecuador*”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 38-19-IS/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC<sup>11</sup>. En caso de existir renuencia por parte del operador judicial para remitir el expediente a este Organismo, la legislación faculta que las personas presenten la acción de incumplimiento directamente a la Corte Constitucional<sup>12</sup>, conforme al numeral 3 de la norma *ibidem*.

37. En la causa *in examine*, la garantía jurisdiccional fue planteada ante el juez de instancia por la compañía accionante que se vio afectada por el presunto incumplimiento de la decisión constitucional, por lo que, requirió que la causa sea elevada a este Organismo. Al respecto, esta Corte identifica que la compañía accionante sí promovió el cumplimiento del fallo constitucional ante el juez ejecutor e informó sobre el incumplimiento por parte del obligado<sup>13</sup>, requiriendo que se remita el expediente ante la Corte Constitucional. En tal virtud, se cumplen los presupuestos dispuestos en la LOGJCC y la CRSPCCC para analizar el fondo de la acción incoada.

### V. Análisis constitucional

38. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia de 5 de abril de 2019 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ha sido cumplida integralmente a la luz de la documentación remitida por las partes. La judicatura en cuestión, dentro de dicha sentencia, resolvió:

*I) RECHAZA el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría General del Estado, al existir una vulneración de derecho al debido proceso puntualmente en la garantía básica del derecho a la defensa (...) al no haberse notificado en legal y debida forma a la Compañía DURAGAS S.A., los títulos de crédito emitidos por el GAD Municipal del Cantón Esmeraldas, careciendo por lo tanto de eficacia y valor jurídico todo lo actuado con posterioridad a su emisión, incluido el Juicio Coactivo No. 7641-2012;*

*II) Se rectifica la Sentencia en cuanto a la declaratoria del Juez Aquo de “dejar sin efecto los títulos de crédito emitidos por el GAD Municipal del Cantón Esmeraldas”, por lo que se dispone que en caso de ser la voluntad del GAD Municipal del Cantón Esmeraldas continuar con el procedimiento de cobro de los títulos de crédito 1041256,1041257,1041258, 1041261, 1041263, 1041266, 1041267, 1041260, 1041262, 1041264, 1041265, 1041268, 1041255, y 1041254, se proceda a notificar a*

---

<sup>11</sup> LOGJCC, artículo 164: “1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente. 2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud”.

<sup>12</sup> LOGJCC, artículo 164 numeral 3.

<sup>13</sup> La compañía realizó varias insistencias ante el juez ejecutor con fecha 16 de diciembre de 2019 y 6 de enero de 2020 para que se ejecute la decisión.

*la Compañía DURAGAS S.A., tal como lo señala el Art. 151 del Código Tributario para que pueda ejercer en legal y debida forma su derecho a la defensa.*

*III) Se dispone como medida de reparación que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas, legitimado pasivo restituya de forma inmediata a la cuenta corriente de DURAGAS S.A. en el Banco Pichincha signada con el No. 3121786404, los valores embargados por el Municipio de Esmeraldas que ascienden a la cantidad total de US\$892.792.50 y que fueron posteriormente acreditados en su cuenta del Banco Central No 3722000-2; para lo cual, el Municipio de Esmeraldas deberá restituir los valores embargados desde su cuenta No. 3722000-2 del Banco Central del Ecuador o de la cuenta corriente No. 3245348904 del Banco Pichincha sub línea 30200, teniéndose para el efecto que remitir atento oficio a los citados Bancos, a fin de que se cumpla inmediatamente con la medida dispuesta.*

- 39.** Posteriormente, la Sala de la Corte Provincial, en auto de 10 de mayo de 2019, aclaró la sentencia en los siguientes términos:

*(...) esta SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS, en uso de las atribuciones legales y constitucionales, acepta el recurso de aclaración interpuesto, en el sentido de establecer que el valor a restituir a la compañía DURAGAS S.A., es la cantidad de \$ 721,820.99 (...)*

- 40.** De lo expuesto *ut supra*, este Organismo verifica que los jueces de la Sala de la Corte Provincial determinaron las siguientes medidas de reparación:

- i.** Dejar sin efecto el procedimiento coactivo y dejar a salvo la facultad del GAD de Esmeraldas para continuar con el procedimiento de cobro de los títulos de crédito 1041256,1041257,1041258, 1041261, 1041263, 1041266, 1041267, 1041260, 1041262, 1041264, 1041265, 1041268, 1041255, y 1041254 para lo cual debía notificar a la compañía conforme a lo dispuesto en el artículo 151 del Código Tributario.
- ii.** La restitución inmediata de los USD 721,820.99<sup>14</sup> retenidos y embargados por el GAD de Esmeraldas a la cuenta de la compañía accionante desde la cuenta No. 3722000-2 del Banco Central del Ecuador o de la cuenta corriente No. 3245348904 del Banco Pichincha sub-línea 30200.

- 41.** De conformidad con lo anterior, se constata que la primera medida **(i)** tiene un carácter eminentemente dispositivo, toda vez que dejó sin efecto el procedimiento coactivo hasta antes de la notificación con los títulos de crédito a la compañía accionante. Por otro lado, se condicionó que una nueva actuación del GAD de Esmeraldas, en caso de considerarlo necesario, debe adecuarse a lo dispuesto en el Código Tributario. En ese sentido, como ha precisado esta Corte en otras oportunidades, la ejecución de la medida de dejar sin efecto el procedimiento coactivo se produjo de manera inmediata

---

<sup>14</sup> Como se anotó en líneas previas, inicialmente, la Sala ordenó la restitución de todo el valor contenido en el auto de pago. No obstante, el GAD de Esmeraldas retuvo y embargó solo USD 721,820.99, por lo que, en la aclaración se dispuso la devolución de lo que efectivamente fue embargado.

desde la notificación de la sentencia a las partes procesales y no requiere una actuación posterior que confirme que el acto violatorio se dejó sin efecto o que el proceso se retrotrajo hasta antes de la violación de derechos.<sup>15</sup>

42. En cuanto a la segunda medida de reparación **(ii)**, se constata en los recaudos procesales y en la información que ingresó ante esta Corte la compañía y el juez de la Unidad Judicial, que el GAD de Esmeraldas intentó cancelar el valor adeudado mediante notas de crédito sujetas a condiciones en las que no se contemplaba el valor total que debía ser restituido<sup>16</sup>. Lo anterior, pese a que la sentencia de 5 de abril de 2019 dispuso la devolución “*inmediata*” de los valores retenidos y embargados. Igualmente, se constata que, hasta la presente fecha, el GAD de Esmeraldas no ha dado cumplimiento a la medida **(ii)**, por lo que, existe incumplimiento parcial de la sentencia.
43. En virtud de lo anterior y bajo prevenciones de ley, esta Corte dispone que el GAD de Esmeraldas dé cumplimiento a la medida de reparación **(ii)**, es decir que, restituya los valores adeudados a la compañía accionante en el término de 30 días desde la notificación de esta sentencia.
44. Finalmente, esta Corte anota que los hechos que originaron la acción de protección N°. 09208-2018-05782, como son los procesos coactivos que presuntamente no tendrían fundamento legal, podrían constituir actuaciones contrarias a la ley<sup>17</sup>. En los escritos remitidos a esta Corte, la compañía accionante refirió que estas prácticas no constituyen hechos aislados, sino que corresponden a conductas sistemáticas en las que se retuvieron y embargaron cuentas bancarias por presuntas obligaciones, pese a que no existiría sustento jurídico. Al respecto, la compañía accionante acompañó sus escritos con publicaciones de medios de comunicación sobre el tema. Por su parte, en el marco de la presente causa, la Cámara de Industrias de Guayaquil también remitió documentos a esta Corte en los que indicó las presuntas afectaciones a privados por parte de las administraciones tributarias seccionales. A este Organismo no le corresponde pronunciarse sobre el fondo de estos particulares; no obstante, llama la atención los hechos referidos, por lo que, le corresponde notificar la presente sentencia a las autoridades competentes para que, en el marco de sus facultades, emprendan las acciones que consideren pertinentes.

## VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

### 1. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento N°. 15-20-IS.

---

<sup>15</sup> Ver, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 69-19-IS/22 de 14 de diciembre de 2022, párr. 33 y Sentencia N°. 58-12-IS/19 de 16 de julio de 2019, párr. 21.

<sup>16</sup> Ver, párr. 9.

<sup>17</sup> Ver, pie de página 1.

- 2. Declarar** el incumplimiento parcial de la decisión de 5 de abril de 2019 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
- i. Disponer** que, en el término de 30 días, desde la notificación de la presente sentencia, el GAD de Esmeraldas dé cumplimiento a la medida de reparación **(ii)**, es decir, que reintegre directamente en dinerario los valores embargados a la compañía accionante. El GAD de Esmeraldas deberá remitir un informe en el término de 35 días desde la notificación de la sentencia sobre el cumplimiento de esta decisión al juez de la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil, provincia del Guayas. Se le recuerda al juez de la Unidad Judicial que cuenta con todas las facultades previstas en el ordenamiento jurídico para perseguir el cumplimiento de la decisión.<sup>18</sup>
  - ii. Ordenar**, como medida de reparación, por el incumplimiento de la sentencia de 5 de abril de 2019, que el juez de la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil, provincia del Guayas (juez ejecutor) remita copias certificadas del expediente judicial N°. 09208-2018-05782 al correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que determine los intereses generados a favor de Duragas S.A. por la falta de pago de los valores que debían ser devueltos desde la notificación de la referida sentencia<sup>19</sup>. Tras el cálculo que efectúe el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Guayas, el GAD de Esmeraldas tendrá el término de 30 días para cancelar el referido monto y la entidad pública deberá informar sobre el cumplimiento del pago al juez de la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil, provincia del Guayas a partir de la notificación de la decisión del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.
  - iii.** Disponer que el juez de la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil, provincia del Guayas, informe a esta Corte sobre el cumplimiento de las medidas dispuestas en los numerales precedentes -i. y ii.-.
  - iv. Llamar** la atención al GAD de Esmeraldas por incumplir lo dispuesto por los operadores judiciales; pues han pasado más de tres años y aún no cumple con la restitución de los valores adeudados. De igual manera, no remitió la información ordenada por esta Corte en providencia de 9 de febrero de 2023. Los funcionarios del GAD de Esmeraldas deben

<sup>18</sup> LOGJCC, artículos 21 y 22. Ver, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 38-18-IS/22, párrs. 38-48.

<sup>19</sup> La Corte Constitucional ha dispuesto medidas de esta índole tras verificar el incumplimiento de sentencias constitucionales en causas análogas. Ver, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 31-16-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 58 numeral 7.

acatar las decisiones jurisdiccionales so pena de que se les apliquen las sanciones dispuestas en el ordenamiento jurídico.

Esta Corte anota que, si bien los hechos de origen ocurrieron por la actuación de las administraciones precedentes del GAD de Esmeraldas, debido a que es la entidad pública el sujeto obligado y no sus anteriores personeros, entonces, les corresponde a los actuales representantes de la entidad dar cumplimiento de la presente decisión bajo prevenciones de sanción de conformidad con lo dispuesto en la Constitución<sup>20</sup> y en la LOGJCC<sup>21</sup>. Esto sin detrimento de que la actual administración emprenda las acciones de repetición correspondientes o adopte las medidas que considere necesarias en contra de los anteriores personeros de la entidad.

3. **Disponer** que la presente sentencia sea notificada a la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado y a la Fiscalía General del Estado para que, en el marco de sus competencias y facultades, emprendan las acciones que consideren pertinentes, de conformidad con lo expuesto en el párrafo 44 *supra*.
4. **Disponer** la notificación de este fallo a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, a fin de evitar prácticas similares.
5. **Devolver** el expediente del proceso al juzgado de origen.
6. Notifíquese y cúmplase.

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

<sup>20</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 436 numeral 9.

<sup>21</sup> LOGJCC, artículo 163.

**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 ordinaria de miércoles 08 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia de vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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



**Caso Nro. 15-20-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



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



**Sentencia No. 145-17-EP/23**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 08 de marzo de 2023

**CASO No. 145-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 145-17-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la sentencia emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua emitida en el marco de una acción de protección y declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Una vez verificados los presupuestos jurisprudenciales, se realiza el análisis de mérito del caso y dispone medidas de reparación integral para la titular del derecho.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 30 de junio de 2015, la Junta de Calificación de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del Ecuador (en adelante, "ISSFA"), suscribe el Acuerdo No. 0151974 en la que la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA dispone la cancelación de pensiones de montepío de María Piedad Escobar Carvajal<sup>1</sup>, respecto del cual se interpuso recurso administrativo de reconsideración.<sup>2</sup>
2. Con fecha 31 de agosto de 2015, el Ministerio de Salud Pública emite certificado de discapacidad de María Piedad Escobar Carvajal, que determina que padece de una discapacidad física del 73%, causada por una hemiplejía espástica adquirida a raíz de un accidente doméstico<sup>3</sup>, calificada por el Ministerio de Salud Pública como grave.
3. El 26 de agosto de 2016, Vicente Rodrigo Larrea Escobar, en su calidad de hijo de María Piedad Escobar Carvajal, presenta una acción de protección en contra de la Dirección de Seguros Previsionales de la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA. El proceso fue signado con el No. 18202-2016-03231, y la competencia del

<sup>1</sup> El artículo 1 del acuerdo, determina: "*FINALIZAR con fecha de 30 de junio del 2015 la pensión de montepío de la señorita ESCOBAR CARVAJAL MARÍA PIEDAD, portadora de la cédula de ciudadanía 1800572016, hija, de quien fuera SLDO. EJE. (+) ESCOBAR MORALES JOSE, por encontrarse fuera del grupo de cobertura y no cumplir con los requisitos establecidos en el Art. 31 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas*".

<sup>2</sup> El recurso de reconsideración fue negado en instancia administrativa el 14 de enero de 2016. Posteriormente el accionante interpuso recurso de apelación en instancia administrativa, que fue igualmente rechazado.

<sup>3</sup> El certificado fue signado con el No. MSP-243084, e indicaba la fecha aproximada de adquisición de la discapacidad al 15 de junio de 1977.

mismo recayó en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua (en adelante, “**la Unidad Judicial**”).<sup>4</sup>

4. La Unidad Judicial declaró el desistimiento tácito de la causa mediante auto de fecha 09 de septiembre de 2016<sup>5</sup>, por la no asistencia de la parte accionante a la audiencia convocada en la acción de protección<sup>6</sup>. Ante ello, el 14 de septiembre de 2016 el accionante presentó recurso de apelación impugnando esta decisión.
5. La Sala Penal de la Corte Provincial de Tungurahua, mediante auto de fecha 12 de octubre de 2022, dispuso se devuelva el expediente a la judicatura de primera instancia para dar cumplimiento a la jurisprudencia vinculante relacionada al desistimiento tácito en materia de garantías jurisdiccionales<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> En la acción de protección, el accionante alegó que María Piedad Escobar Carvajal se vulneraron sus derechos: derecho a la salud, derecho a la seguridad social, derechos de atención prioritaria, derechos de los adultos mayores, derecho a la inviolabilidad de la vida, derecho a una vida digna, derecho a la integridad personal, derecho al debido proceso, derecho al buen vivir, derecho al trabajo, y los derechos de las personas con discapacidad. Adicionalmente, alega vulneración al derecho a la seguridad jurídica y de los principios para la aplicación de los derechos establecidos en la Constitución. Solicitando en su pretensión: “1. *Que mediante sentencia se declare que la resolución, del Acuerdo No. 0151974 del 30 de junio de 2015, dictado por Dirección de Seguros Previsionales de la Junta de Calificación de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, vulnera los derechos constitucionales que se han detallado en esta demanda.* 2. *Que, en tal virtud, se disponga que directorio de la Dirección de Seguros Previsionales de la Junta de Calificación de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, cumpla con las obligaciones que mantiene pendientes en relación con las pensiones de montepío de la institución castrense.* 3. *Que se ordene mantener las pensiones de montepío en los términos establecidos por las normas vigentes al momento en que se adquirió el derecho a recibirlas, sin que corresponde revisión alguna de las mismas.* 4. *Que de ordene el pagar de las pensiones de montepío desde la fecha de su suspensión cuya pensión ha sido retirada, los valores que se encuentran pendientes de pago, con los intereses correspondientes, y se disponga que en adelante sigan gozando de la pensión que le fue concedida conforme las normas que en su momento estuvieron vigentes sobre el particular.* 5. *Que se disponga el pago de los daños y perjuicios que se demuestre le ha sido ocasionada a la persona cuya pensión jubilar de montepío no ha sido pagada como consecuencia de los actos de autoridad a los que se refiere esta demanda”.*

<sup>5</sup> El 09 de septiembre de 2016 la Unidad Judicial sentó razón de audiencia fallida, declarando que asistió el Ab. Nelson Eduardo Gavilanes Ríos, en su calidad de abogado del accionante, “*sin procuración judicial o ratificación a su favor del legitimado procesal activo*” el Ab. Jorge David Rosero Gallegos en representación de la Dirección de Seguros Previsionales de la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA “*ofreciendo ratificación a favor de los legitimados procesales pasivos*”, y el Dr. Ángel Villegas Buenaño, en representación de la Procuraduría General del Estado “*ofreciendo de igual forma ratificación a su favor*”; adicionalmente certificó que “*que el Sr. LARREA ESCOBAR VICENTE RODRIGO, llega a la sala de audiencia a las 08H34' (sic.), diligencia que tuvo una duración de siete minutos*”.

<sup>6</sup> Mediante auto de 02 de septiembre de 2016 se convocó a audiencia el 09 de septiembre de 2016. La judicatura, en el auto de 09 de septiembre de 2022, indicó lo siguiente: “[H]abiéndose en la presenta (sic.) causa garantizado el derecho constitucional del legitimado activo de proponer la acción, como garantía de tutela efectiva y por no haber comparecido a la diligencia señalada siendo el día y hora señalados pese a estar legal y debidamente notificado, se declara su desistimiento tácito, consecuentemente se dispone el archivo de la causa, dejando a salvo el derecho de que el accionante se creyere asistido”.

<sup>7</sup> Para el efecto, la judicatura citó como jurisprudencia vinculante la regla jurisprudencial contenida en la Sentencia No. 029-14-SEP-CC, reproduciendo lo siguiente: “...a. *La aplicación de las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 15 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para declarar el desistimiento tácito de las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales debe ser concurrente; circunstancia que debe ser valorada como parte sustancial de la*

6. Mediante auto de 12 de octubre de 2016, se convocó a las partes por nueva ocasión a audiencia pública para el 28 de octubre de 2016. El 28 de octubre se llevó a cabo la audiencia con la presencia de las partes procesales.
7. El 09 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial emitió su sentencia rechazando la acción de protección<sup>8</sup>. El accionante interpuso recurso de apelación el 05 de diciembre de 2016, recurso que fue negado por extemporáneo por la Unidad Judicial el 07 de diciembre del mismo año.
8. El 27 de diciembre de 2016, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección respecto de la sentencia de instancia de fecha 09 de noviembre de 2016 que rechaza la acción de protección interpuesta por el accionante y del auto de fecha 05 de diciembre de 2016 que niega el recurso de apelación presentado por el accionante por ser extemporáneo (en adelante, “**decisiones judiciales impugnadas**”).
9. Previo a la admisión de esta acción extraordinaria de protección, la Sala de Admisión de este Organismo solicitó al accionante, mediante auto de 19 de septiembre de 2017<sup>9</sup>, aclarar tanto el agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios, el señalamiento de la judicatura de donde proviene la vulneración del derecho constitucional, la identificación precisa del derecho constitucional violado y el momento donde se alegó la violación ante el juez o jueza que conoció la causa. Tras aclarar y completar la demanda, la presente causa fue admitida a trámite por esta Corte el 16 de noviembre de 2017<sup>10</sup>.
10. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 13 de diciembre de 2017, correspondió por primera ocasión la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
11. Una vez posesionados los jueces de la conformación 2019-2022, se efectuó el sorteo de la causa por el pleno del Organismo correspondiéndole la sustanciación a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, en atención al orden de despacho de causas, avocó conocimiento el 25 de abril de 2022 y solicitó a los jueces demandados

---

*motivación del auto que lo resuelva. b. De verificarse únicamente la inasistencia a la audiencia sin justa causa, pero no la indispensabilidad sobre su presencia, la jueza o juez continuará con el desarrollo de la audiencia y dictará sentencia, conforme a lo establecido en la normativa constitucional y legal pertinente. c. En caso de hallarse frente a una inasistencia sobre la que se haya presentado una justa causa, y de considerar que la presencia de la persona afectada es indispensable, la jueza o juez, después de calificarla como tal, deberá fijar una vez más una nueva fecha y hora para su celebración.”.*

<sup>8</sup> La judicatura alegó que no se ha justificado conforme a Derecho que la presunta persona afectada haya sufrido violación en sus derechos constitucionales y que haya hecho uso de las vías ordinarias que le concede la Constitución y las leyes para hacer efectivos sus derechos, así como tampoco ha justificado la ineficacia de la vía ordinaria, para el reclamo que ha propuesto mediante la presente acción de protección.

<sup>9</sup> La Sala de Admisión de 19 de septiembre de 2017, que emitió el auto, se encontraba compuesta por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade.

<sup>10</sup> La Sala de Admisión de 16 de noviembre de 2017, que emitió el auto, se encontraba compuesta por los exjueces Constitucionales Pamela Martínez Loayza, Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.

que presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. Hasta la presente fecha no se ha dado cumplimiento con lo dispuesto por la jueza ponente.

12. El 26 de septiembre de 2022, a las 15h30, se llevó a cabo la audiencia pública ante esta Corte.<sup>11</sup>
13. Mediante escrito de fecha 03 de octubre de 2022, el ISSFA, en la persona de su director general y representante legal, solicitó se adjunten al proceso constitucional copias certificadas del acuerdo No. 0180361 de 01 de marzo de 2018<sup>12</sup>, donde se vuelve a conceder la pensión de montepío a la señora María Piedad Escobar Carvajal por un valor inicial de USD \$386,00; y de la certificación de rubros donde acredita que la señora María Piedad Escobar Carvajal se encuentra percibiendo actualmente una pensión de montepío mensual de USD \$425.00<sup>13</sup>.

## II. Competencia

14. 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, 429 y 437 de la Constitución (“CRE”) y 58 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## III. Fundamentos de las partes

### 3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

#### a. De la parte accionante

15. El accionante, en su calidad de hijo de la señora María Piedad Escobar Carvajal, alega le han sido vulnerados los derechos constitucionales a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), tutela judicial efectiva (art. 75), derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76, numeral 7, literal 1.), derecho a la seguridad social (Art. 34 y 371), derecho a la salud (art. 32), derechos correspondientes a grupos de atención prioritaria (art. 35, 36 y 37 de la Constitución), derecho a la inviolabilidad de la vida (art. 66, numeral 1), derecho a una vida digna (art. 66, numeral 2), derecho a la integridad personal (art. 66, numeral 3), derecho al buen vivir (art. 275, último inciso; 277, numeral 1), derechos correspondientes a las personas con discapacidad (art. 47),

---

<sup>11</sup> A la audiencia, comparecieron el señor Nelson Gavilánez en calidad de abogado del señor Vicente Rodrigo Larrea Escobar junto con la señora María Piedad Escobar Carvajal por la parte accionante; y el señor Jorge Rosero en calidad de abogado del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, representando a la misma.

<sup>12</sup> En base a la sentencia No. 001-18-SAN-CC de 10 de enero de 2018.

<sup>13</sup> De la revisión de la certificación de rubros presentada por el ISSFA, se verifica que la titular del derecho llevaba percibiendo nuevamente dicha pensión desde el mes de marzo de 2018, con un valor al momento de reanudarse la pensión de USD \$386,00, incrementando hasta los USD \$425,00 percibidos en 2022.

derecho al trabajo (art. 326, numeral 2), y el derecho a la inembargabilidad de las remuneraciones (art. 328).

16. Agrega que, la sentencia impugnada ha vulnerado principios de aplicación de los derechos contenidos en el artículo 11, numerales 4, 6 y 8 de la CRE. El accionante sostiene que se ha restringido el contenido de los derechos que se encontraba gozando, desconocido la indivisibilidad de los derechos y vulnerado el principio de progresividad.
17. El accionante inicia aclarando que la razón para la presentación extemporánea de la apelación en el proceso de acción de protección radica en que el patrocinador gratuito de la demanda sufrió de una afección cardíaca grave que requirió cirugía del corazón del tipo coronario. Agrega el accionante que una vez el abogado defensor recobró parcialmente su salud fue dado de alta, el 15 de noviembre de 2016<sup>14</sup> y “*respetando los días de recuperación prescrito por el médico tratante [sic.]*”<sup>15</sup> presentó su recurso de apelación el 05 de diciembre de 2016, el cual fue negado.
18. Manifiesta que el abogado patrocinador “*justifica su estado de salud, con tres certificados médicos del hospital Eugenio Espejo de la ciudad de Quito, justificación que no es tomada por la Juez para ser aceptada la Apelación*”<sup>16</sup>, alegando que, en consecuencia, la autoridad jurisdiccional inobservó el artículo 335, numeral 10 del Código Orgánico de la Función Judicial<sup>17</sup> y por tanto el derecho a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.
19. Sobre la vulneración a la seguridad jurídica, el accionante asegura que existieron normas jurídicas previas, claras y públicas “*que en su momento fueron aceptadas y aplicadas por las autoridades competentes, estableciendo un derecho a la jubilación y por este medio el derecho a la pensión de montepío*” las cuales, mantiene, no pueden ser desconocidas por resoluciones posteriores “*e inconstitucionales*”. Al respecto, esta Corte ha sostenido que la seguridad jurídica implica 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<sup>18</sup>.
20. Alega que “*la [j]ueza nunca motiv[ó] en sus resoluciones sobre lo principal que es el [d]erecho [v]ulnerado de la persona minusválida [sic.], que fue retirado la pensión de montepío por el ISSFA*”, y puntualiza que “*es necesario determinar cómo y de qué*

---

<sup>14</sup> Fojas 555 al 557 del expediente de acción de protección. Es menester establecer que en foja 557, se encuentra la historia clínica del abogado, donde se establece como fecha de ingreso a cirugía el 11 de noviembre 2016 (debido a una cardiopatía isquémica o infarto). Además, se conoce que el paciente tiene sintomatología con un mes de evolución aproximadamente.

<sup>15</sup> Auto de Admisión, de fecha 17 de noviembre de 2017, foja 16 del expediente constitucional.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Art. 335.- PROHIBICIONES A LOS ABOGADOS EN EL PATROCINIO DE LAS CAUSAS. - Es prohibido a los abogados en el patrocinio de las causas:

10. Ausentarse a cualquier audiencia o diligencia judicial, en la que su presencia sea necesaria para el desarrollo del juicio, salvo por caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobado.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 989-11-EP/19, de fecha 10 de marzo de 2021, párr. 20.

*forma se vinculan los hechos con las normas aplicables al caso concreto” y relaciona el contenido de lo alegado con el debido proceso. Asimismo, agrega que su madre, a quien representa, no pretendía con la acción de protección reclamar un derecho sino proteger un derecho preestablecido.*

- 21.** La accionante cita como jurisprudencia vinculante, pronunciamientos de esta Corte relacionados con los principios aplicables a la acción de protección, su alcance y contenido y jurisprudencia relacionada con el derecho a la seguridad social.
- 22.** Manifiesta que *“la señora [j]uez[a] [p]onder[ó] que la improcedencia de la vía de la acción de protección, es más importante [c]onstitucionalmente que los derechos vulnerados de mi madre discapacitada de 86 años de edad, por el accionado ISSFA, vulnerando una vez más el derecho de la discapacitada del adulto mayor [sic.]”*.
- 23.** Concluye que los derechos de este grupo son protegidos por varios cuerpos normativos e instrumentos internacionales de derechos humanos, y que *“la [j]uez[a] incurrió en una infracción a las reglas de la lógica de su razonamiento y justicia, por ende, en un incumplimiento de su obligación constitucional de motivar, el derecho vulnerando, protegiendo el derecho a una vida digna, que asegure su salud, alimentación, nutrición y seguridad social [...] en su motivación, se refiere en dos línea la participación de abogado del accionante, quien hablo por más de dos horas explicando todos los derechos vulnerados de la víctima, y lo reduce a dos líneas; el juez de primer nivel, NO ha motivado el derecho vulnerado”,* puntualizando que aquel es *“la retención de la pensión de montepío a una persona de la tercera edad, enferma y discapacitada, más bien motiva la falta de aplicación de la norma procesal, que se debía acudir a juicio admirativo contencioso, que es la vía jurídica adecuada”*.
- 24.** Respecto de lo anterior, agrega que la autoridad jurisdiccional se limitó a *“exigir la aplicación de la norma procesal, que en este caso resulta inoperantes o ineficientes [sic.], cuando la víctima está en estado de necesidad, no se ha protegiendo la vida, la salud, la alimentación de mi madre, sino estrictamente el derecho procesal ordinario”*.
- 25.** En el escrito en el que aclara y completa su demanda, el accionante manifiesta respecto de la apelación en materia administrativa, que *“en defensa de los derechos de mi madre, antes esta institución (sic.), realizo la apelación correspondiente, pero lamentablemente tuve conocimiento de este particular, después de los 15 d[í]as que debíamos los pensionistas cancelados realizar las reclamaciones pendientes”,* que la vía judicial no era procedente en tanto el derecho a la pensión de montepío fue adquirido antes de la resolución administrativa del ISSFA y que *“[l]a falta de interposición de estos recursos no se puede atribuir a la negligencia de la titular del derecho constitucional vulnerado, por ser una persona minusválida y anciano [sic.]”*.
- 26.** En la audiencia pública celebrada ante esta Corte, el abogado de la parte accionante compareció con la señora María Piedad Escobar Carvajal, haciendo mención a la discapacidad física en tres extremidades de la accionante y su calidad de adulta mayor.

Alegó que las pensiones de montepío de la accionante fueron retiradas de manera injustificada<sup>19</sup>.

27. Agregó, además, que nadie podía ser privado del derecho a la defensa, indicando que la autoridad jurisdiccional trató el caso como si fuera “ordinario, como corriente” y no como un proceso tendiente a la defensa de un derecho ya adquirido.
28. La defensa técnica del accionante manifestó que “jamás el [ISSFA] se acercó a visitarle a mi cliente, a visitarle a mi cliente a ver cuál era su estado, para quitarle o no”, solicitando por tanto, se acepte la presente acción extraordinaria de protección “declarando la protección del derecho adquirido de la señora María Piedad Escobar Carvajal con la seguridad social de las fuerzas armadas, que consiste en la pensión de montepío del [ISSFA] durante el período de suspensión comprendidas desde el 30 de junio de 2015 al 10 de enero de 2018” y que disponga, como reparación integral el pago de las pensiones de montepío, se establezca los honorarios de la defensa, “y ante todo, se aplique el artículo 432 de la Constitución de la República”, haciendo énfasis en la irretroactividad de las normas e irrenunciabilidad de los derechos<sup>20</sup>.
29. Mencionó que al apelar la acción de protección, como abogado defensor tuvo una afección cardíaca grave que lo obligó a permanecer quince días en reposo<sup>21</sup>. Adicionalmente, dentro de las alegaciones vertidas en la audiencia manifestó que, como abogado defensor, solamente tuvo el conocimiento del pago de las pensiones de montepío al momento de presentarse a dicha audiencia<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Posteriormente en la audiencia, menciona que fue recibida por aproximadamente 35 años. Conforme a lo vertido en la audiencia de acción de protección, el accionante aseguró que María Piedad Escobar Carvajal recibió dicha pensión desde el año 1981.

<sup>20</sup> “Debo aclarar, señora Juez, que las leyes de nuestro país no son retroactivas, por lo tanto, el derecho que tenía que percibir durante esos 30 meses que no le dieron, estamos exigiendo el derecho hoy [...] bajo las circunstancias de otras apelaciones ante la Corte Constitucional, ya otro grupo de personas lograron que se restablezca este derecho, pero los derechos no son renunciables”.

<sup>21</sup> Al respecto, la defensa técnica del accionante mencionó en audiencia “Ante este hecho, mi persona tenía la obligación de apelar a esta sentencia, pero no lo pude hacer en el tiempo que la ley nos permite; en vista que el día 09 de noviembre de 2016 sufrí un paro cardíaco de alto riesgo de mortalidad, cirugía de corazón de tipo coronario, en el Hospital Eugenio Espejo de la ciudad de Quito. Lo cual yo justifiqué plenamente a la Corte con certificados y todo. Esta apelación es negada por extemporánea con 17 de diciembre de 2016” y explicó que se encontraba de tránsito en Quito “pero me dio un infarto y cuando me desperté ya me habían intervenido. De ahí estuve algún tiempo -como unos quince días- luego me dieron quince días de reposo, que no podía leer, ni ver televisión ni nada; entonces por eso es que el 05 de diciembre presento yo esta petición extemporánea, pero por fuerza mayor, no porque no haya querido cumplir con mis obligaciones como abogado. Entonces, eso es lo que miró la Corte Provincial de Tungurahua, y envió a la señora juez a que se actúe dentro del derecho que se está reclamando, que es justamente el derecho conculcado”.

<sup>22</sup> Al respecto, expresó: “Está claro que el 30 de julio de 2015 quitan ese derecho concedido por 35 años a mi cliente, y recién nosotros el 16 de agosto de 2016 presentamos la acción extraordinaria (sic.), previo a las anteriores acciones que ya están en autos en su expediente. Y recién me acabo de enterar que el 10 de enero de 2018 les han vuelto a dar esta pensión, les han vuelto a dar (sic.)”. Posteriormente, agrega que el alegar otros acuerdos, no correspondía a la parte accionante, y que como defensa técnica correspondía solicitar el pago retroactivo de las pensiones.

**b. Del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)**

30. En respuesta a las alegaciones del accionante en la audiencia celebrada el 26 de septiembre de 2022, la defensa técnica del ISSFA puntualizó que la señora María Piedad Escobar Carvajal se encuentra recibiendo su pensión de montepío, y que si bien en 2015 fue finalizada su pensión de montepío *“luego del análisis del expediente prestacional a través del cual se determinó la condición de hija, beneficiaria de montepío, lo que evidenció que se encontraba fuera del grupo de cobertura de este grupo y de los requisitos establecidos por la Ley de Seguridad Social de Fuerzas Armadas para ser beneficiaria de esta prestación”*.
31. Manifiesta que varias afectadas, *“no solamente fue la señora María Piedad Escobar Carvajal”*, por sus propios derechos y como procuradoras comunes de varias afectadas presentaron una acción por incumplimiento de norma del artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Y que, por tanto, en la sentencia No. 008-16-SAN-CC se dispuso el restablecimiento no retroactivo de las prestaciones de seguridad social, *“considerando lo expuesto en la Sentencia No. 007-16-SAN-CC”*.
32. Agregó que en base al Acuerdo No. 018-03-61 de 01 de marzo de 2018, nuevamente se concedió la pensión de montepío a la señora María Piedad Escobar Carvajal y que actualmente se encuentran siendo cancelados por haber sido hija de un militar fallecido.
33. Los documentos consistentes en las copias certificadas del Acuerdo No. 0180361 y de asignación de pensión, fueron agregados conforme lo ordenado por la jueza ponente el 03 de octubre de 2022.

**IV. Análisis constitucional****4.1. Cuestión previa: Agotamiento de recursos**

34. Según el artículo 94 de la CRE, antes de presentar una acción extraordinaria de protección, se deben agotar oportunamente los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico. Esto, a menos que los medios de impugnación previstos en la justicia ordinaria sean inadecuados, o que la falta de su interposición no se deba a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado.
35. En el caso en concreto, se ha impugnado una decisión de acción de protección en primera instancia respecto de la cual no existe una sentencia en instancia de apelación. Conforme la jurisprudencia de este Organismo en caso de que no se hubiere agotado los recursos, la Corte Constitucional no está obligada pronunciarse sobre el caso salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuere producto de su negligencia<sup>23</sup>. En esta línea también el artículo 61 numeral 3 de la LOGJCC prevé, como excepción al

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1944-12-EP/19 del 05 de noviembre de 2019, párr. 40.

agotamiento de recursos que dicha falta no sea atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional.

36. En el presente caso, como se reseña de los párrafos 17, 18 y 29 *supra*, el recurso de apelación fue interpuesto extemporáneamente, lo que generó que la judicatura haya rechazado dicho recurso y, por lo tanto, no se agotara la instancia de apelación en la presente causa. Dicha presentación extemporánea ocurrió como consecuencia de que el abogado patrocinador que llevaba la defensa técnica del accionante sufrió de una afección cardíaca grave, acudiendo a emergencias el mismo día en el cual fue notificado con la sentencia de primera instancia y su posterior intervención quirúrgica de emergencia.
37. Respecto a la fuerza mayor, establecida en el artículo 335 numeral 10 COFJ, la Corte Nacional de Justicia, a través de su jurisprudencia, ha indicado lo siguiente: “[...] considerando importante destacar que de la disposición transcrita se colige la concurrencia copulativa de los siguientes elementos que configuran la fuerza mayor o caso fortuito: a. Que el hecho o suceso que se invoca como constitutivo del caso fortuito o fuerza mayor sea inimputable o provenga de una causa ajena a la voluntad de las partes, en el sentido que éstas no hayan contribuido en su ocurrencia; b. Que el hecho o suceso sea imprevisible, es decir, que no se haya podido prever dentro de cálculos ordinarios o normales; c. Que el hecho o suceso sea irresistible, o sea, que no se haya podido evitar, ni aún en el evento de oponerle las defensas idóneas para lograr tal objetivo; y d. Que los daños ocurridos se deban causalmente a la ocurrencia del hecho o suceso”<sup>24</sup>. En el caso, la condición de salud del abogado es imprevisible e irresistible, escapa a su voluntad, por ello se configura la fuerza mayor.
38. En este marco, se ha justificado que no se ha agotado el recurso de apelación por motivos de fuerza mayor, conforme las certificaciones encontradas en el mismo expediente de la causa<sup>25</sup>, los cuales no son atribuibles a la titular de derechos presuntamente vulnerados, por lo cual, se continuará con el análisis del caso.

#### 4.2.Determinación de los problemas jurídicos

39. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.
40. En este 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 judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del

<sup>24</sup> Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Laboral. Resolución 832-2018.

<sup>25</sup> Los certificados médicos que acreditan la afección de la defensa técnica de la titular de derecho constan a fs. 555 en adelante del expediente anteriormente mencionado.

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.

41. De acuerdo a lo expuesto en los párrafos 19, 26 y 28, si bien lo alegado por el accionante podría suponer la posible vulneración de derechos tales como la seguridad jurídica, seguridad social y los derechos de grupos de atención prioritaria. Este Organismo observa que los cargos formulados son propios del procedimiento administrativo y proceso constitucional de origen, por lo que, estas alegaciones corresponden examinarse en el contexto de un análisis de mérito, de resultar este pertinente tras el análisis de los demás cargos esgrimidos.
42. Respecto de los párrafos 22 al 24, la Corte observa que no existe un argumento mínimamente completo sobre los derechos o principios invocados, por lo cual no es posible construir un problema jurídico a resolver.
43. Finalmente, de lo señalado en los párrafos 20 y 22-24, este Organismo observa que los argumentos esgrimidos por el accionante se enfocan en que la autoridad jurisdiccional presuntamente vulneró el debido proceso en la garantía de motivación, por lo cual, la acción extraordinaria de protección será analizada en orden al siguiente problema jurídico.

**¿La sentencia de fecha 09 de noviembre de 2016, dictada por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Ambato, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**

#### **4.3.Resolución del problema jurídico**

a) **¿La sentencia de fecha 09 de noviembre de 2016, dictada por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Ambato, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**

44. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que: “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...”.
45. La Corte Constitucional ha señalado que: “...una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente.”<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

46. El Organismo ha establecido que: “... la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.”<sup>27</sup>
47. Sobre la motivación en garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha señalado que: “...los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.<sup>28</sup>
48. Una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa o adolece de deficiencia motivacional cuando carece de suficiencia normativa y suficiencia fáctica. Dentro de los tipos básicos de deficiencia motivacional encontramos de manera no exhaustiva: la inexistencia; la insuficiencia; y, la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos.<sup>29</sup>
49. De este modo, una argumentación jurídica es inexistente cuando carece de fundamentación normativa y fáctica. Una argumentación jurídica es insuficiente cuando, pese a contar con alguna fundamentación normativa y fáctica, no cumple con el estándar de suficiencia. Y una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista parece contar con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, sin embargo, adolece de un vicio de la motivación, que pueden ser, entre otros, la incoherencia, la inatinencia, la incongruencia, y la incomprensibilidad.<sup>30</sup>
50. La Corte Constitucional ha establecido, de la misma manera, que, al alegar la vulneración de la garantía de la motivación, es necesario que la parte procesal “...formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se habría vulnerado la garantía de la motivación.”. Es decir, no basta con realizar afirmaciones genéricas y debe especificarse en qué consiste el supuesto defecto en la motivación, puesto que la carga argumentativa recae sobre quien afirma que la garantía de la motivación ha sido transgredida, toda vez que la suficiencia de la motivación se presume, como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, párrafos 61.1. y 61.2.

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>29</sup> *Ibidem*, párrafos 65 y 66.

<sup>30</sup> *Ibidem*, párrafos 67, 69 y 71.

<sup>31</sup> *Ibidem*, párrafo 100.

51. El accionante ha señalado, conforme consta de las alegaciones *supra*, que la autoridad jurisdiccional incurrió en “*un incumplimiento de su obligación constitucional de motivar*” dado que “*en su motivación, se refiere en dos línea la participación de abogado del accionante [sic.], quien hablo por más de dos horas [sic.] explicando todos los derechos vulnerados de la víctima y lo reduce a dos líneas*” indicando, como consecuencia, que no existió un análisis motivacional sobre el derecho presuntamente vulnerado y que, en base a aquello, se priorizó la aplicación de una norma procesal que resultaría ineficiente para el caso.
52. Asimismo, ha indicado, conforme consta *supra*, que es necesaria la determinación de cómo y de qué manera se ajustan los hechos con las normas aplicables en tanto aquello constituye una garantía del derecho al debido proceso.
53. El accionante ha puntualizado que la autoridad jurisdiccional, presuntamente habría antepuesto la percibida improcedencia de la vía constitucional, optando por rechazar la acción de protección e indicar que la vía correcta era la contencioso administrativa, antes que examinar la existencia de una vulneración de derechos, incluso cuando su titular se encontraba en una situación de doble vulnerabilidad al pertenecer a dos grupos de atención prioritaria (contando con las calidades tanto de adulta mayor y de persona con discapacidad).
54. Así las cosas, de la revisión de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se verifica que esta contiene los siguientes elementos: una transcripción de la demanda; la transcripción de la audiencia de acción de protección; la mención de varios artículos de la LOGJCC y CRE respecto del cumplimiento de requisitos procesales tendientes a la demanda y audiencia, y al objeto de la acción de protección, respectivamente<sup>32</sup>; la mención de los argumentos esgrimidos por el demandado en audiencia pública<sup>33</sup>; un párrafo tendiente a reproducir textualmente las disposiciones de la LOGJCC sobre los requisitos y causas de improcedencia de la acción de protección<sup>34</sup>; y, finalmente, el razonamiento que realiza la autoridad judicial para determinar que no existe vulneración de derechos, cuyo contenido es el siguiente:

*“SEXTO.- De los recaudos procesales y de la exposición realizada en la audiencia pública llevada a cabo, no se ha justificado conforme a Derecho que la presunta persona afectada haya sufrido violación en sus derechos constitucionales y que haya hecho uso de las vías ordinarias que le concede la Constitución y las Leyes para hacer efectivos sus derechos, así como tampoco ha justificado la ineficacia de la vía ordinaria, para el reclamo que ha propuesto mediante la presente acción de protección. En la demanda de Acción de Protección de Derechos, el accionante sostiene la vulneración de derechos constitucionales por parte de la DIRECCION DE SEGUROS PREVISIONALES DE LA JUNTA DE CALIFICACIONES DE PRESTACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS, al emitir el Acuerdo N° 0151974 de 30 de junio del 2015.- Al respecto se señala que el mismo*

<sup>32</sup> Artículos 13 y 14 de la LOGJCC, artículo 88 de la CRE.

<sup>33</sup> Improcedencia de la acción de protección en atención a lo dispuesto en el Art. 42 numeral 1, 4; y, 5 de la Ley Orgánica de Garantías de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>34</sup> Artículos 40 y 42 de la LOGJCC

constituye un acto administrativo, señalando el Art. 65 del Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, norma de orden supletoria que: “Acto Administrativo.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”, acto administrativo puede y de hecho es impugnabile en vía judicial expedita, concretamente para ante el Tribunal Contencioso Administrativo.- El Art. 173 de la Constitución taxativamente prescribe: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”; en el Art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial se dice: “PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD EN SEDE JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expeditas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional”, en concordancia con el Art. 217.1 ibidem se ha reglado: “Art. 217.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo:1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario”.- **En la causa sub-júdice no cabe duda alguna que lo que se impugna es un acto administrativo con visos de legalidad, presentados como supuestas violaciones de derechos constitucionales, por ende era obligación del Accionante demostrar que la vía judicial contencioso-administrativa es inadecuada y/o ineficaz. [...]** Con todo lo expuesto, es claro que la acción de protección interpuesta no reúne los requisitos para que se considere que existe una violación de un derecho o principio constitucional, tanto más que la accionante no ha impugnado el presunto acto violatorio ante la autoridad judicial competente y accionado la vía legal pertinente.- El actor, según se desprende de la demanda, ha atacado asuntos eminentemente legales y administrativos, más no constitucionales como para haber esgrimido su reclamo vía acción de protección; es decir ha pretendido con la presente demanda, solucionar un asunto administrativo mediante la acusación de violación de normas legales o reglamentarias planteadas como constitucionales; lo cual resulta improcedente conforme lo determina el numeral 4 del Art.42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, por lo que la vía adecuada para atacar dicho acto administrativo es la judicial, no se puede usar la acción de protección en reemplazo de otras vías expresamente establecidas. Por lo que la acción de protección deviene en improcedente”

55. De lo anterior, este Organismo observa que la autoridad jurisdiccional ha omitido realizar un análisis de la existencia de vulneración de derechos en el caso concreto, en tanto se ha limitado a citar extractos normativos referentes al contenido y alcance de la garantía jurisdiccional *in examine*.
56. Esta Corte ha establecido que el estándar de suficiencia motivacional de las garantías jurisdiccionales, en específico de la acción de protección, supone la obligación por parte del juez o jueza 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<sup>35</sup>, particular que, conforme consta de lo transcrito *supra*, no se verifica en la decisión impugnada.

57. Además de la falta de análisis sobre las vulneraciones de derechos alegadas, esta Corte verifica que la judicatura que emitió las resoluciones impugnadas, al momento de motivar su resolución, determinó que de las piezas procesales y la audiencia celebrada no se desprendía, entre otros requisitos, el “*uso de las vías ordinarias que le concede la Constitución y las [l]eyes para hacer efectivos sus derechos*” por parte del accionante, y de la misma manera, sostuvo que “*la accionante no ha impugnado el presunto acto violatorio ante la autoridad judicial competente y accionado la vía legal pertinente*” como una razón por la que la acción devenía en improcedente. Ante esto, la Corte advierte que la acción de protección no puede considerarse como un mecanismo residual y, por lo tanto, no debe exigirse el agotamiento de otras vías o recursos para que esta pueda ser ejercida.<sup>36</sup>
58. Ante la inobservancia de tales estándares dirigidos a asegurar la tutela de los derechos fundamentales en el contexto de una garantía jurisdiccional, en particular una acción de protección, la sentencia impugnada incurre en insuficiencia motivacional. En consecuencia, esta Corte concluye que la judicatura en cuestión vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenida en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la CRE.

#### **4.4. Verificación de presupuestos para el análisis de mérito de la acción de protección**

59. Esta Corte, en su sentencia No. 176-14-EP/19, señaló que, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido el fin para el cual están previstas en el ordenamiento jurídico, lo que podría requerir que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al mismo, siempre que se verifiquen los presupuestos establecidos en dicha decisión.
60. En este sentido, determinó que para emitir una sentencia de mérito y resolver el fondo del caso con base en los hechos de origen, se debe comprobar: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que, prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1416-16-EP/21 de 06 de octubre de 2021, párr. 25.

<sup>37</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019.

61. Siendo así, una vez determinada (i) la existencia de la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales, en atención a lo establecido por este Organismo, se verifica que: (ii) *prima facie*, la finalización de la pensión de montepío de una persona en doble condición de vulnerabilidad podría constituir una vulneración de derechos para la titular del derecho que no fue tutelada por la autoridad judicial demandada; (iii) el caso no ha sido seleccionado por esta Corte para su revisión<sup>38</sup>; y (iv) el caso bajo análisis comporta especial gravedad en tanto, de las circunstancias del caso, se desprende una presunta omisión del ISSFA que habría dejado sin la pensión de montepío a una persona con doble condición de vulnerabilidad relativas a su edad y condición de discapacidad. En consecuencia, esta Corte procederá a analizar el mérito del caso.

#### 4.5. Análisis del mérito de la acción de protección.

62. Conforme consta en el párrafo 3 *supra*, Vicente Rodrigo Larrea Escobar presentó una acción de protección en contra de la Dirección de Seguros Previsionales de la Junta de Calificación de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, con el motivo de la emisión del Acuerdo No. 151974, que disponía la terminación de la pensión de montepío de la señora María Piedad Escobar Carvajal bajo el supuesto de que al ser hija soltera de un causante de montepío ya no se encontraba en las condiciones de ser beneficiaria de dicha pensión<sup>39</sup>.

63. En su pretensión, el accionante solicitó a la Unidad Judicial que se declare la vulneración de derechos constitucionales por la emisión del Acuerdo No. 151974, que se disponga el cumplimiento de las obligaciones pendientes en relación a las pensiones de montepío; que se ordene mantener las pensiones de montepío en los términos establecidos por las normas vigentes al momento en que se adquirió el derecho a recibirlas, sin que corresponda revisión alguna de las mismas; que se ordene el pago de las pensiones de montepío desde la fecha de su suspensión junto con los intereses correspondientes; y, el pago de daños y perjuicios que haya sido ocasionado.

64. En la acción de protección presentada por el accionante, se observa que este alega la vulneración al derecho a la salud, derecho a la seguridad social, derechos de atención prioritaria, derechos a los adultos mayores, derecho a la inviolabilidad de la vida, derecho a una vida digna, derecho a la integridad personal, al debido proceso, derecho al buen vivir, derecho al trabajo y los derechos de las personas con discapacidad. De la lectura del contenido de aquella y las pretensiones planteadas por el accionante, esta Corte estima que sus argumentos radican en la vulneración del derecho a la seguridad social y la atención prioritaria y especializada de una persona en condiciones de vulnerabilidad, por lo que conducirá su análisis a estos.

65. Como lo ha reconocido esta Corte Constitucional, el derecho a la seguridad social se enmarca dentro de los derechos sociales (denominados en nuestra Constitución como

---

<sup>38</sup> Certificación de Secretaría General de la Corte Constitucional, de fecha 19 de enero de 2017.

<sup>39</sup> Art. 32. Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

derechos del buen vivir) y tiene como fin proteger a las personas frente a contingencias producidas por diferentes causas, como enfermedad, maternidad, discapacidad, invalidez, desempleo, muerte, vejez, entre otras; así lo reconocen el artículo 369 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y el artículo 3 de la Ley de Seguridad Social<sup>40</sup>.

66. Esta Corte ha acogido lo expresado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, que en su Observación General No. 19 señaló que el derecho a la seguridad social "*incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado(...)*"<sup>41</sup>.
67. La pensión de montepío, como parte del derecho a la seguridad social, deber primordial del Estado, está revestido de garantías constitucionales particulares. Entre ellas, "[l]as prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos"<sup>42</sup>.
68. Por otra parte, esta Corte, ha manifestado que: "*(...) las prestaciones en dinero del seguro social (...) no pueden ser objeto de retención injustificada, por mandado constitucional*" y que "*Los derechos constitucionales cuya satisfacción se expresa en la percepción de un beneficio económico -como en el presente caso la pensión-, no puede ser disminuido sino únicamente cuando exista una razón plenamente justificada como lo prescribe el numeral 8 artículo 11 de la Constitución (...)*"<sup>43</sup>.
69. En este marco, se verificará si en realidad existió una justificación para que se haya terminado la pensión de montepío a la titular conforme al acuerdo No. 0151974 del 30 de junio de 2015 referido en el párrafo 1 *supra*, sin perjuicio que esta pensión fue posteriormente restituida el 1 de marzo de 2018<sup>44</sup>. El ISSFA, en su contestación a la demanda dentro del proceso originario aseguró que "*no se habían vulnerado derechos constitucionales de la titular dado que la cancelación definitiva de su pensión de*

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 16-18-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 25.

<sup>41</sup> *Ibidem*, párr. 34.

<sup>42</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP, de fecha 10 de marzo 2021, párr. 64. CRE, artículo 371. En el mismo sentido, se pueden encontrar normas en el sistema jurídico ecuatoriano, tales como Código Civil, artículo 1634; Ley ISSPOL, artículo 18; Ley ISSFA, artículo 20.

<sup>43</sup> *Ibidem*, párr. 58

<sup>44</sup> Mediante escrito de fecha 03 de octubre de 2022, el ISSFA, en la persona de su director general y representante legal, solicitó se adjunten al proceso constitucional copias certificadas del acuerdo No. 0180361 de 01 de marzo de 2018, donde se vuelve a conceder la pensión de montepío a la señora María Piedad Escobar Carvajal por un valor inicial de USD \$386,00; y de la certificación de rubros donde acredita que la señora María Piedad Escobar Carvajal se encuentra percibiendo actualmente una pensión de montepío mensual de USD \$425.00

*montepío militar se debía a la comprobación de encontrarse fuera del grupo de cobertura*”<sup>45</sup>.

- 70.** De la revisión de la normativa existente con respecto a las pensiones de montepío otorgadas por el ISSFA y sin perjuicio del restablecimiento de pensiones de montepío a las mujeres solteras hijas de causantes por anteriores fallos de esta Corte con efecto *inter communis*<sup>46</sup> de la que fue beneficiaria la titular<sup>47</sup>, este Organismo observa que las personas con discapacidad también se encuentran en los grupos de cobertura con derecho a la pensión de montepío<sup>48</sup> y que de la revisión del expediente, se observa que la señora Piedad Escobar Carvajal presenta discapacidad desde el año 1977<sup>49</sup>, antes de emitir el acuerdo No. Acuerdo No. 0151974 del 30 de junio de 2015 por el cual se cancelaba su pensión de montepío (párr. 1 *supra*).
- 71.** Por otra parte, la accionante y titular de la pensión de montepío además es adulta mayor, con lo cual se encuentra en condición de doble vulnerabilidad debido a la discapacidad. Esta Corte ha establecido que ante la existencia de varias situaciones de vulnerabilidad surge la obligación de una especial protección, que implica poner mayor atención a las circunstancias de la persona y procurar el mejor cuidado posible a esta.<sup>50</sup>
- 72.** En el presente caso, es evidente que la autoridad accionada no atendió las circunstancias de vulnerabilidad de María Piedad Escobar Carvajal, en particular su condición de discapacidad que la ubicaba dentro de un grupo de cobertura de pensión de montepío antes de cancelar el beneficio, omitiendo garantizar el derecho a la atención prioritaria a la misma y frustró el ejercicio pleno de sus derechos.<sup>51</sup>
- 73.** Por lo expuesto, este Organismo observa que la omisión del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en atender a la condición de doble vulnerabilidad de la titular de derechos, en especial a su calidad de persona con discapacidad, circunstancia que la ubicaba dentro de un grupo de cobertura, generó la retención indebida de los valores que se encontraba legitimada a recibir y por lo tanto, se vulneraron los derechos a la seguridad social, en el contexto de una persona perteneciente a un grupo de

---

<sup>45</sup> Acuerdo No. 0151974 emitido por el ISSFA, mediante el cual se cancela la pensión de montepío a María Piedad Escobar Carvajal en aplicación de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que establecía como requisito para el beneficio de pago de montepío por orfandad, el rango de edad entre los 18 y 25 años. Y en el caso, el ISSFA verificó que la titular a esa fecha tenía 85 años, por lo que evidenció que se encontraba fuera del grupo de alcance de la cobertura.

<sup>46</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No.001-18-SAN-CC del 10 de enero de 2018, pág. 40.

<sup>47</sup> Audiencia pública causa 145-17-EP, la defensa técnica de la parte accionante alegó que en dicha diligencia se enteró que la pensión de montepío le fue restituida a su representada.

<sup>48</sup> Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. “Art. 31.-Tienen derecho a la pensión de montepío: [...] b) Los hijos mayores de dieciocho años de edad con incapacidad permanente total e incapacidad permanente absoluta”

<sup>49</sup> Certificado de calificación de discapacidad No. MSP-243084 de fecha 31 de agosto de 2015. Este documento indica que la fecha aproximada de adquisición de la discapacidad al 15 de junio de 1977.

<sup>50</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 del 10 de marzo de 2021, párr. 49.

<sup>51</sup> *Ibidem*, párr. 50.

atención prioritaria, y el derecho a la protección especial y prioritaria de la señora María Piedad Escobar Carvajal.

### Medidas de reparación

74. La CRE establece que cuando exista una violación de derechos, reconocida por un juez o jueza, se deberá ordenar una reparación integral. Al tenor de lo siguiente: *“La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse”*.<sup>52</sup>
75. Según el artículo 18 de la LOGJCC, *“la reparación por el daño inmaterial requiere establecer la compensación –mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero– por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia. La reparación debe ordenarse en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida”*<sup>53</sup>.
76. Teniendo en cuenta que las pretensiones del accionante radican en la declaración de vulneración de derechos constitucionales, esta Corte verifica que el derecho fue restablecido y que María Piedad Escobar Carvajal actualmente percibe la pensión de montepío de conformidad con el Acuerdo No. 018036 de fecha 01 de marzo de 2018 y en observancia de la sentencia 001-18-SAN-CC<sup>54</sup>.
77. En el presente caso, es importante tomar en consideración que, además de su beneficio por orfandad – de conformidad con el artículo 31 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas - María Piedad Escobar Carvajal, desde la activación de la acción de protección<sup>55</sup> indicó que sufría de una condición de discapacidad y que por ello no podía suspenderse su derecho a percibir el montepío. Al respecto, esta Corte observa (párrafos 72 y 73 *ut supra*) que el ISSFA no tomó aquello en cuenta al momento de cancelar dicho beneficio de la titular<sup>56</sup>, por lo que consecuentemente se vulneraron sus

---

<sup>52</sup> Artículo 86 numeral 3 de la CRE.

<sup>53</sup> Artículo 18 de la LOGJCC.

<sup>54</sup> Corte Constitucional, Sentencia 001-18-SAN-CC, de fecha 10 de enero de 2018. La Corte determina que es procedente el pago de la pensión de montepío por orfandad de forma vitalicia, y establece con respecto a la continuidad en el pago de las pensiones, que estas sean restablecidas, a partir de la emisión de la presente sentencia, es decir que el pago no sea retroactivo.

<sup>55</sup> La acción de protección fue signada con el No. 18202-2016-03231, se presentó el 26 de agosto de 2016, por Vicente Rodrigo Larrea Escobar, en calidad de hijo de María Piedad Escobar Carvajal, en contra de la Dirección de Seguros Previsionales de la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA.

<sup>56</sup> Acuerdo No. 0151974 de fecha 30 de junio de 2015, en el que la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA dispone la cancelación de pensiones de montepío de María Piedad Escobar Carvajal. El artículo 1 del acuerdo, determina: *“FINALIZAR con fecha de 30 de junio del 2015 la pensión de montepío de la señorita ESCOBAR CARVAJAL MARÍA PIEDAD, portadora de la cédula de ciudadanía 1800572016, hija,*

derechos a la seguridad social, en el contexto de una persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria, y el derecho a la protección especial. Es así, que esta Corte, dispone el pago de la reparación económica por el daño material, en consideración de las pensiones dejadas de percibir (desde octubre 2015 hasta marzo de 2018).

- 78.** Además, la Corte considera necesario reparar los daños inmateriales la evidente angustia y sufrimiento provocados por la retención de las pensiones de montepío; a pesar de que las pensiones han sido restituidas desde marzo de 2018. Pese a ello, como reparación inmaterial la Corte establece que el ISSFA deberá entregar a la señora María Piedad Escobar Carvajal, por equidad<sup>57</sup>, la cantidad de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 5.000).

### V. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección No. **145-17-EP**.
- 2. Dejar** sin efecto la sentencia dictada el 09 de noviembre de 2016 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua, dentro de la acción de protección signada con el No. 18202-2016-03231
- 3. Aceptar** la acción de protección No. **18202-2016-03231** y declarar la vulneración del derecho a la seguridad social en el marco de los derechos de una persona miembro de un grupo de atención prioritaria, y del derecho a la atención prioritaria de la señora María Piedad Escobar Carvajal.
- 4. Ordenar** como medidas de reparación las siguientes:
  - a. Ordenar al ISSFA el pago de los valores correspondientes a las pensiones de montepío dejadas de percibir durante el periodo de octubre de 2015 hasta marzo de 2018, en un plazo no mayor a 30 días, contados a partir de la notificación de esta sentencia. Para la verificación, el ISSFA deberá remitir de manera inmediata el informe de cumplimiento a este Organismo.
  - b. En un plazo no mayor a 30 días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, el ISSFA cumpla con el pago del valor USD 5.000, cálculo en equidad considerando el daño inmaterial causado a la señora María Piedad Escobar Carvajal. Para verificación, el representante legal remitirá

---

*de quien fuera SLDO. EJE. (+) ESCOBAR MORALES JOSE, por encontrarse fuera del grupo de cobertura y no cumplir con los requisitos establecidos en el Art. 31 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas”.*

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 2936-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párrafo 124; Sentencia No. 1219-22-EP/22, 26 de septiembre de 2022, párr. 123.

constancia del cumplimiento integral de la medida indicada, inmediatamente después de efectuado el pago correspondiente.

- c. Llamar la atención a los jueces de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Ambato que conocieron la presente causa, por las violaciones a los derechos a la accionante declaradas en la presente sentencia y la omisión de la tutela de sus derechos constitucionales.
5. Notifíquese a las partes, al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; y, devuélvanse los expedientes a las judicaturas de origen. Notifíquese y Cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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 ordinaria de miércoles 08 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia de vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

014517EP-54147



**Caso Nro. 0145-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves dieciseis de marzo de dos mil veintitres, 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**



**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia No. 223-17-EP/23**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 08 de marzo de 2023

**CASO No. 223-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 223-17-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza si la sentencia de segunda instancia dictada dentro de una acción de hábeas corpus vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y el derecho a la defensa. La Corte declara la vulneración de la garantía de motivación al verificar que los jueces accionados (i) no realizaron un análisis integral del caso y (ii) no brindaron respuesta a los argumentos de los accionantes sobre la ilegalidad, arbitrariedad e ilegitimidad de la orden de prisión preventiva dictada en el marco de un proceso penal. Por otra parte, la Corte descarta la violación del derecho a la defensa, con fundamento en que la inobservancia de la regla de trámite contenida en el artículo 24 de la LOGJCC –referente al deber de los jueces de apelación de avocar conocimiento previo a dictar sentencia– no generó indefensión, por lo que no vulneró el derecho a la defensa como principio. Como consecuencia de la vulneración de la garantía de motivación, la Corte acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección y determina que la sentencia constituye en sí misma una medida de reparación integral.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales de la causa penal que motivó la presentación de la acción de hábeas corpus**

1. El 28 de octubre de 2016, dentro del proceso penal No. 17721-2013-1879, el juez de garantías penales de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, Jorge Blum Carcelén (“**juez de la Sala Penal de la Corte Nacional**”)<sup>1</sup>, dictó auto de llamamiento a juicio y ordenó la prisión preventiva de José Cléver Jiménez Cabrera y Fernando Villavicencio Valencia<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Al momento de los hechos que dieron origen al proceso penal, el procesado José Cléver Jiménez Cabrera era asambleísta nacional y gozaba de fuero de Corte Nacional de Justicia, conforme el artículo 192 del Código Orgánico de la Función Judicial.

<sup>2</sup> Previo a la orden de prisión preventiva, se encontraban vigentes las medidas cautelares de prohibición de ausentarse del país y presentación periódica ante el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Estas medidas fueron dictadas en la audiencia de formulación de cargos llevada a cabo el 17 de agosto de 2016.

procesados por el delito tipificado en el artículo innumerado primero, tercer inciso, a continuación del artículo 202 del ahora derogado Código Penal<sup>3</sup>.

2. José Cléver Jiménez Cabrera y Fernando Villavicencio Valencia interpusieron recurso de apelación del auto de 28 de octubre de 2016, en lo que se refería a la prisión preventiva dictada en su contra.
3. En auto de 10 de noviembre de 2016, el juez de la Sala Penal de la Corte Nacional<sup>4</sup> revocó la providencia de 9 de noviembre de 2016 que concedió el recurso de apelación, por considerar que no se cumplieron los presupuestos contemplados en el artículo 653 numeral 5 del Código Orgánico Integral Penal<sup>5</sup>. En consecuencia, el juez dispuso que el expediente sea remitido a la Presidencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia para que se sortee el tribunal de juicio. De esta decisión, José Cléver Jiménez Cabrera y Fernando Villavicencio Valencia interpusieron recurso de revocatoria.
4. El 14 de noviembre de 2016, el juez de la Sala Penal de la Corte Nacional negó la revocatoria del auto de 10 de noviembre de 2016 solicitada por José Cléver Jiménez Cabrera y Fernando Villavicencio Valencia y, en virtud de la ejecutoria del auto de llamamiento a juicio, ordenó oficiar a las autoridades de policía para localizar y capturar a los procesados.

## 1.2. Antecedentes procesales de la acción de hábeas corpus

5. El 16 de noviembre de 2016, Julio César Sarango y Gonzalo Realpe (“**los accionantes**”) presentaron una acción de hábeas corpus a favor de José Cléver Jiménez Cabrera y Fernando Villavicencio Valencia<sup>6</sup>. La causa fue signada con el No. 17761-2016-0313 y

---

<sup>3</sup> El tipo penal referido es el siguiente: “*La divulgación o la utilización fraudulenta de la información protegida, así como de los secretos comerciales o industriales, será sancionada con pena de reclusión menor ordinaria de tres a seis años y multa de dos mil a diez mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica*”. Respecto de José Cléver Jiménez Cabrera, se llamó a juicio por considerar que “[...] existen elementos de convicción con los que la Fiscalía ha acreditado que el referido procesado divulgó información protegida constantes [sic] en los correos electrónicos de 26 de julio y 26 de agosto que correspondían a los enviados entre el Procurador y el Secretario Jurídico, y que esa información contenida en esos mails los [sic] difundió mediante boletín de prensa, donde se hace público [sic] la estrategia e información cruzada entre abogados, para ejercerla o utilizarla en procesos judiciales que se tramitaban en el extranjero”. En cuanto a Fernando Villavicencio Valencia, el auto de llamamiento a juicio se sustentó en que “*la fiscalía señaló que cuenta con elementos de convicción que logran establecer que difundió información obtenida fraudulentamente de los correos electrónicos ya referidos, publicándolos en el blog digital plan V, en un artículo de su autoría, donde se transcribe y divulga la información protegida por la norma constitucional*”.

<sup>4</sup> El auto de 10 de noviembre de 2016 fue dictado por el conjuce nacional Richard Villagómez Cabezas, quien actuó en reemplazo del juez de la Sala Penal de la Corte Nacional, Jorge Blum Carcelén, en virtud de una licencia por vacaciones.

<sup>5</sup> De acuerdo con el artículo 653 numeral 5 del Código Orgánico Integral Penal, procede el recurso de apelación de la resolución que conceda o niegue la prisión preventiva “*siempre que esta decisión haya sido dictada en la formulación de cargos o durante la instrucción fiscal*”.

<sup>6</sup> En su demanda que consta a fs. 1 del expediente de primera instancia, los accionantes señalaron que la orden de prisión preventiva fue “*ilegal, arbitraria e ilegítima*”. En la audiencia llevada a cabo el 21 de

su conocimiento correspondió a la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia.

6. En sentencia de 25 de noviembre de 2016, los jueces de la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia aceptaron la acción de hábeas corpus, por considerar que la prisión preventiva dictada en contra de José Cléver Jiménez Cabrera y Fernando Villavicencio Valencia no fue una medida idónea, necesaria ni proporcional<sup>7</sup>. En consecuencia, los jueces de la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia dejaron sin efecto la orden de prisión preventiva.
7. El 30 de noviembre de 2016, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República, en calidad de parte coadyuvante del accionado<sup>8</sup>, interpuso recurso de apelación de la sentencia dictada el 25 de noviembre de 2016. En la misma fecha, el juez de la Sala Penal de la Corte Nacional, Jorge Blum Carcelén, también interpuso recurso de apelación. El conocimiento de los recursos de apelación correspondió a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de lo Contencioso de Tributario**”)<sup>9</sup>.
8. En sentencia de 19 de diciembre de 2016, los jueces de la Sala de lo Contencioso Tributario aceptaron el recurso de apelación interpuesto por el secretario general jurídico de la Presidencia de la República y negaron la acción de hábeas corpus.
9. El 21 de diciembre de 2016, los accionantes solicitaron la aclaración de la sentencia dictada el 19 de diciembre de 2016 y, además, solicitaron que se declare la nulidad de la sentencia y que se señale día y hora para que tenga lugar una audiencia pública. En

---

noviembre de 2016 (cuya transcripción se encuentra a fs. 165-185 de expediente de primera instancia), las principales alegaciones de los accionantes fueron las siguientes: (i) falta de competencia del juez que dictó la orden de prisión preventiva y aplicación de un tipo penal derogado durante el procedimiento penal y como fundamento para ordenar la prisión preventiva; (ii) se abusó de la prisión preventiva al no considerar el carácter excepcional de esta medida; (iii) el hábeas corpus no solo procede cuando una persona ha sido detenida; (iv) el auto de llamamiento a juicio no se encontraría ejecutoriado pues solo fue notificado de forma oral; (v) la publicación de asuntos de interés público no puede ser motivo para el inicio de un proceso penal y “*peor todavía para una medida restrictiva de libertad*”; (vi) la prisión preventiva no era necesaria ni proporcional, pues los procesados habrían cumplido las medidas no privativas de la libertad que fueron ordenadas en la audiencia de formulación de cargos; y, (vii) el conjuer que negó el recurso de apelación no habría considerado que la prisión preventiva es revisable en todo momento.

<sup>7</sup> Adicionalmente, los jueces de la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia consideraron que existía una “*inminente amenaza al derecho de libertad de los accionantes [sic] en esta causa*”, pues “*la orden de ejecución de la medida de prisión preventiva dictada se encuentra dispuesta*”.

<sup>8</sup> Para fundamentar su comparecencia al proceso como parte coadyuvante del accionado, en escrito de 24 de noviembre de 2016, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República manifestó que, en su calidad de víctima dentro del proceso penal No. 17721-2013-1879, “*es de [su] interés directo que se mantenga vigente la medida cautelar dictada por el Juez Nacional Jorge Blum Carcelén dentro del auto de llamamiento a juicio [...], **para garantizar que ambos imputados comparezcan a juicio**, teniendo especial consideración de que ambos encartados en ocasiones anteriores han evadido comparecer a juicios planteados en su contra [...]*” (el énfasis consta en el original).

<sup>9</sup> En segunda instancia, el proceso fue signado con el No. 17751-2016-0745.

auto de 28 de diciembre de 2016, los jueces de la Sala de lo Contencioso Tributario negaron el recurso horizontal, así como la solicitud de nulidad.

10. El 25 de enero de 2017, los accionantes presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de diciembre de 2016 y el auto de 28 de diciembre de 2016.

### **1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

11. Una vez posesionada la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, por sorteo efectuado el 20 de febrero de 2019, le correspondió el conocimiento de la presente causa, signada con el No. 223-17-EP.
12. El 6 de marzo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
13. En auto de 5 de octubre de 2022, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y requirió que los jueces de la Sala de lo Contencioso Tributario presenten su informe de descargo. Adicionalmente, la jueza sustanciadora ordenó que los accionantes se pronuncien sobre las medidas de reparación integral solicitadas en el presente caso.
14. El 11 de noviembre de 2022, el presidente de la Sala de lo Contencioso Tributario presentó el informe de descargo requerido.
15. Pese a haber sido legalmente notificados con el auto de 5 de octubre de 2022, los accionantes no dieron respuesta al requerimiento de la jueza sustanciadora, mencionado en el párrafo 13 *ut supra*.

## **2. Competencia**

16. 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, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## **3. Fundamentos de los sujetos procesales**

### **3.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

17. Los accionantes alegan la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica en relación con el principio de legalidad, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, en las garantías previstas en los numerales 3 y 7 literales a), b), c), d), h) y l) del artículo 76 de la Constitución. Al respecto, los accionantes formulan los siguientes cargos:

- 17.1.** Los jueces de la Sala de lo Contencioso Tributario, al dictar su sentencia, no verificaron que la prisión preventiva dispuesta en contra de José Cléver Jiménez Cabrera y Fernando Villavicencio Valencia vulneró el principio de legalidad al aplicar un tipo penal derogado y, por tanto, fue ilegal, arbitraria e ilegítima. Por ello, a criterio de los accionantes, la sentencia impugnada carece “*de un verdadero análisis por parte de los jueces*”.
- 17.2.** Se vulneró el derecho al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, pues los jueces accionados no les dieron a conocer que habían avocado conocimiento de la causa. Esta omisión, a juicio de los accionantes, generó indefensión y les impidió presentar sus argumentos de forma oral en audiencia.
- 17.3.** Existió indefensión y se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica, pues los jueces accionados (i) resolvieron la acción de hábeas corpus “*a favor de otra persona distinta*” ya que la sentencia se refirió “*al señor JOSÉ CLÉVER JIMÉNEZ CASTRO*” y no a José Cléver Jiménez Cabrera; (ii) confundieron a los accionantes con los afectados; y, (iii) omitieron referirse, en su sentencia, al recurso de apelación interpuesto por Jorge Blum Carcelén, lo cual les impidió “*presentar aclaración o ampliación a la sentencia que resolvió la apelación de Blum Carcelén [...]*”.
- 17.4.** La sentencia impugnada no consideró la dimensión preventiva del hábeas corpus, sino que se limitó a señalar que dicha garantía es improcedente cuando una persona no ha sido privada de la libertad, lo cual vulneró el derecho a la defensa.
- 17.5.** Los jueces accionados no analizaron los argumentos que motivaron la presentación del hábeas corpus, lo cual vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
- 18.** Sobre la base de lo expuesto, los accionantes solicitan que la Corte Constitucional declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados y que, como reparación integral, deje sin efecto la sentencia de 19 de diciembre de 2016 y el auto de 28 de diciembre de 2016.

### **3.2. Posición de la autoridad judicial accionada**

- 19.** En su informe de descargo, el presidente de la Sala de lo Contencioso Tributario transcribe la *ratio decidendi* de la sentencia impugnada y del auto que resolvió el recurso de aclaración interpuesto por los accionantes. Luego, afirma que la Sala de lo Contencioso Tributario expuso los fundamentos de su decisión, por lo que las decisiones jurisdiccionales impugnadas están suficientemente motivadas.

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional<sup>10</sup>.
21. En el presente caso, la Corte observa que los cargos contenidos en los párrafos 17.1 y 17.5 *ut supra* se sustentan en una presunta vulneración de los derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica que habría sido ocasionada por la sentencia impugnada al (i) no resolver el fondo de la acción de hábeas corpus (esto es, sobre la alegación de que existió una orden de prisión preventiva ilegal, arbitraria e ilegítima ocasionada por la aplicación de un tipo penal derogado) y (ii) no pronunciarse sobre los argumentos que motivaron la presentación de la acción.
22. Si bien los accionantes alegan la vulneración de varios derechos, la Corte considera que estos cargos guardan relación con los parámetros específicos que la jurisprudencia de este Organismo ha desarrollado sobre la motivación en la acción de hábeas corpus, según los cuales las y los jueces deben emitir un pronunciamiento sobre los argumentos relevantes y las pretensiones de la acción y realizar un análisis integral del caso<sup>11</sup>. Por lo tanto, en aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte resolverá estos cargos a la luz de la garantía de la motivación a partir de los siguientes problemas jurídicos:
- 22.1. En atención al cargo sintetizado en el párrafo 17.1 *ut supra*, **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por no realizar un análisis integral del caso?**
- 22.2. En atención al cargo sintetizado en el párrafo 17.5 *ut supra*, **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al no pronunciarse sobre los argumentos relevantes de la acción de hábeas corpus?**
23. Por otro lado, el cargo identificado en el párrafo 17.4 *ut supra* se agota en cuestionar la decisión de los jueces de negar el hábeas corpus sin considerar la dimensión preventiva de esta garantía. Sin perjuicio del control de méritos que excepcionalmente y de oficio cabe en materia de garantías jurisdiccionales<sup>12</sup>, la Corte recuerda que, a través de la acción extraordinaria de protección, no le corresponde pronunciarse sobre la corrección de la decisión de los jueces accionados de negar el hábeas corpus<sup>13</sup>. De ahí que no se planteará un problema jurídico relativo a dicho cargo y, conforme lo señalado en el párrafo precedente, la Corte se limitará a aplicar el estándar de motivación exigible a una sentencia de hábeas corpus para verificar si los jueces accionados realizaron un

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2533-16-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 52.

<sup>12</sup> El control de méritos está sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos en la sentencia No. 176-14-EP/19.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 28.

análisis integral del caso y se pronunciaron sobre los argumentos relevantes de los accionantes. Entre estos argumentos, como se examinará posteriormente, se encuentra el relativo a la existencia de una dimensión preventiva del hábeas corpus.

24. El cargo sintetizado en el párrafo 17.2 *ut supra* consiste en una supuesta vulneración de los derechos a la defensa, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, que habría sido causada por los jueces accionados al no haber avocado conocimiento del caso y al no convocar a una audiencia en la que los accionantes puedan presentar sus argumentos. Dado que la argumentación de los accionantes se centra en que “*no fueron tomados como parte del procedimiento*” y en que se les dejó en indefensión, la Corte Constitucional analizará este cargo a la luz del derecho a la defensa, a través de la resolución del siguiente problema jurídico:

**24.1. ¿La falta de avoco de conocimiento por parte de los jueces que resolvieron el recurso de apelación vulneró el derecho a la defensa de los accionantes, por cuanto no les permitió presentar sus argumentos en audiencia?**

25. Respecto de los cargos contenidos en el párrafo 17.3 *ut supra*, si bien los accionantes alegan la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a la seguridad jurídica, la Corte verifica que sus argumentos carecen de una justificación jurídica, pues, más allá de señalar que existieron errores de escritura en la sentencia impugnada y que no se les permitió “*presentar aclaración y ampliación de la sentencia que resolvió la apelación de Blum Carcelén*”, los accionantes no explican cómo la actuación judicial habría vulnerado de forma directa e inmediata los derechos constitucionales invocados. De ahí que la Corte Constitucional, pese a realizar un esfuerzo razonable, no encuentra un argumento mínimamente completo que permita formular un problema jurídico sobre estos cargos en la presente acción extraordinaria de protección<sup>14</sup>.
26. Finalmente, a pesar de que los accionantes identifican como decisiones jurisdiccionales impugnadas tanto a la sentencia dictada el 19 de diciembre de 2016 como al auto de 28 de diciembre que negó su recurso de aclaración, de la lectura integral de la demanda no se identifican argumentos referentes al auto de 28 de diciembre de 2016, sino únicamente cargos dirigidos en contra de la sentencia. Por lo tanto, la Corte no se plantea un problema jurídico sobre el auto de 28 de diciembre de 2016.

---

<sup>14</sup> La Corte Constitucional ha reiterado que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, el accionante debe formular argumentos completos, en los que se pueda identificar: (i) una tesis sobre cuál es el derecho vulnerado; (ii) una base fáctica, que se refiere a cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que viola derechos; y, (iii) una justificación jurídica, que demuestre por qué la acción u omisión de la autoridad judicial vulnera el derecho de forma directa e inmediata. En caso de que la Corte verifique en la fase de sustanciación que un cargo no contiene los elementos de un argumento claro, no debe rechazarlo sin más, sino que debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo examinado, cabe establecer una vulneración de un derecho constitucional. Al respecto, ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21; y, No. 2187-17-EP/22 de 26 de mayo de 2022, párr. 14.

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por no realizar un análisis integral del caso?

27. A juicio de los accionantes, la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues omitió pronunciarse sobre el fondo de la acción, al no analizar la existencia de una orden de privación de la libertad que fue ilegal, arbitraria e ilegítima y que aplicó un tipo penal derogado. Aquello, a criterio de los accionantes, implica que la sentencia impugnada carece “*de un verdadero análisis por parte de los jueces*”.
28. Para que una resolución de un poder público se encuentre motivada, conforme el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, debe enunciar las normas o principios jurídicos en los que se funda y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho<sup>15</sup>. Respecto de la motivación en acciones de hábeas corpus, en la sentencia No. 2533-16-EP/21, la Corte Constitucional identificó dos parámetros mínimos que deben ser considerados por las y los jueces que conocen esta garantía al momento de dictar su sentencia<sup>16</sup>.
29. Uno de ellos es el deber de brindar respuesta a las “*pretensiones relevantes de las partes*”<sup>17</sup>, el cual se relaciona con la congruencia frente a las partes y será analizado al resolver el segundo problema jurídico planteado en la presente sentencia.
30. El otro se relaciona con la congruencia frente al Derecho<sup>18</sup> y consiste en el deber de realizar un análisis integral del caso, que implica examinar (i) la totalidad de la detención de una persona, (ii) las condiciones actuales en las que se encuentra la persona y (iii) el contexto de la persona, lo cual incluye verificar, entre otros elementos, si pertenece a un grupo de atención prioritaria. Ello, con el fin de que las y los jueces verifiquen que la privación de la libertad —que en un inicio pudo ser legal— no se haya tornado en arbitraria<sup>19</sup>.
31. Es importante precisar que la privación de la libertad debe ser entendida de forma amplia y no se agota en la orden de aprehensión de una persona, sino que “*comprende todos los hechos y condiciones en las que esta se encuentra desde que existe una orden encaminada a impedir que transite libremente [...] hasta el momento en que*

---

<sup>15</sup> “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”.

<sup>16</sup> Estos parámetros fueron aplicados por la Corte en la sentencia No. 1414-13-EP/21 de 25 de agosto de 2021.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2533-16-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 52.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 93.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2533-16-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 52.

*efectivamente se levanta dicho impedimento*”<sup>20</sup>. Además, cabe recalcar que el artículo 43 de la LOGJCC prevé un listado ejemplificativo —no taxativo<sup>21</sup>— de situaciones en las que existe una vulneración de los derechos de las personas privadas o restringidas de la libertad, frente a las cuales procede el hábeas corpus. De ahí que, al momento de analizar una acción hábeas corpus, las y los jueces constitucionales deben considerar que: (i) la procedencia de esta garantía no se reduce a que una persona haya sido detenida, sino que lo que se debe verificar es si existe una restricción de la libertad; y que (ii) el amplio alcance de la garantía exige que se examine, en función de las circunstancias particulares de cada caso, si existe una vulneración de derechos de la persona privada o restringida de la libertad que deba ser tutelada a través de un hábeas corpus.

32. En el caso bajo análisis, el hábeas corpus de origen se presentó en contra de una orden de privación de la libertad dictada en un proceso penal. Conforme la jurisprudencia de esta Corte, el análisis integral en estos casos no puede limitarse a verificar la existencia de un procedimiento penal, de una medida cautelar, de una sentencia condenatoria o de una boleta de encarcelamiento. En función de las alegaciones de la parte accionante, las y los jueces constitucionales *“deben tomar las acciones que estén a su alcance para cerciorarse que tal procedimiento [penal] o que de la decisión que de él emane no se hayan llevado a cabo o adoptado bajo procedimientos incompatibles con la dignidad humana o las garantías del debido proceso”*, sin que puedan exceder el ámbito de la garantía y realizar consideraciones relacionadas con cuestiones de legalidad que son propias de la justicia penal. Aquello implica que los jueces constitucionales deben abstenerse, por ejemplo, de resolver acerca de los criterios para dictar una medida cautelar o de pronunciarse sobre los elementos de convicción aportados para el inicio de una instrucción fiscal<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 247-17-SEP-CC de 9 de agosto de 2017, p. 18; sentencia No. 207-11-JH/20 de 22 de julio de 2020, párr. 32; y sentencia No. 202-19-JH/21 de 24 de febrero de 2021, párr. 94.

<sup>21</sup> *“Art. 43.- Objeto.- La acción de hábeas corpus tiene por objeto proteger la libertad, la vida, la integridad física y otros derechos conexos de la persona privada o restringida de libertad, por autoridad pública o por cualquier persona, tales como: 1. A no ser privada de la libertad en forma ilegal, arbitraria o ilegítima, protección que incluye la garantía de que la detención se haga siempre por mandato escrito y motivado de juez competente, a excepción de los casos de flagrancia; 2. A no ser exiliada forzosamente, desterrada o expatriada del territorio nacional; 3. A no ser desaparecida forzosamente; 4. A no ser torturada, tratada en forma cruel, inhumana o degradante; 5. A que, en caso de ser una persona extranjera, incluso antes de haber solicitado refugio o asilo político, no ser expulsada y devuelta al país donde teme persecución o donde peligre su vida, su libertad, su integridad y su seguridad; 6. A no ser detenida por deudas, excepto en el caso de pensiones alimenticias; 7. A la inmediata excarcelación de la persona procesada o condenada, cuya libertad haya sido ordenada por una jueza o juez; 8. A la inmediata excarcelación de la persona procesada cuando haya caducado la prisión preventiva por haber transcurrido seis meses en los delitos sancionados con prisión y de un año en los delitos sancionados con reclusión; 9. A no ser incomunicada, o sometida a tratamientos vejatorios de su dignidad humana; 10. A ser puesta a disposición del juez o tribunal competente inmediatamente y no más tarde de las veinticuatro horas siguientes a su detención”* (énfasis añadido).

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 189-19-JH y acumulados/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 60.

33. En ese sentido, al conocer acciones de hábeas corpus presentadas en contra de órdenes de prisión preventiva, los jueces constitucionales carecen de competencia, por ejemplo, para resolver sobre asuntos propios del ámbito penal que podrían ser solventados a través de los mecanismos de sustitución, revisión, revocatoria o suspensión de la prisión preventiva, según corresponda<sup>23</sup>.
34. En el presente caso, de la revisión de la sentencia impugnada se observa que la Sala de lo Contencioso Tributario negó la acción de hábeas corpus por considerar que no existió una privación o restricción de la libertad de José Cléver Jiménez Cabrera y Fernando Villavicencio Valencia y que el hábeas corpus es improcedente frente a una orden de privación de libertad que no ha sido ejecutada.
35. Así, los jueces accionados estimaron que *“dentro de la legislación ecuatoriana no existe la posibilidad de que una persona que no se encuentre privada o restringida de la libertad pueda presentar una acción de Habeas Corpus”* y que, dado que los afectados no se encontraban privados de su libertad, *“las circunstancias de quienes han presentado la presente acción no se adecúan a la establecida por la norma constitucional”*. También sostuvieron que aceptar la acción de hábeas corpus contra una orden de privación de la libertad no ejecutada *“ocasionaría que absolutamente todas las órdenes judiciales no ejecutadas que dispongan tales medidas sean objeto de Habeas Corpus, desnaturalizando la esencia de la garantía”*<sup>24</sup>. Como fundamento de su razonamiento, la sentencia impugnada citó los artículos 89 de la Constitución, y 43, 44 y 45 de la LOGJCC, así como la sentencia dictada en el recurso de apelación de hábeas corpus No. 492-2015<sup>25</sup>.
36. De lo anterior se desprende que, si bien la sentencia impugnada citó varias normas que regulan el hábeas corpus, los jueces accionados negaron la acción sin analizar la ilegalidad, arbitrariedad e ilegitimidad de la orden de prisión preventiva, que, en el caso concreto, se relacionaba con la aplicación de un tipo penal derogado. Se observa que los jueces accionados se limitaron a afirmar de forma general que las órdenes judiciales no ejecutadas no son objeto de hábeas corpus y que las personas afectadas no se encontraban privadas de su libertad, en lugar de cerciorarse de que la orden de privación de la libertad dictada en el proceso penal no fuera ilegal, arbitraria o ilegítima, conforme

---

<sup>23</sup> Código Orgánico Integral Penal. *“Art. 521.- Audiencia de sustitución, revisión, revocatoria o suspensión de medida cautelar y protección.- Cuando concurren hechos nuevos que así lo justifiquen o se obtengan evidencias nuevas que acrediten hechos antes no justificados, la o el fiscal, la o el defensor público o privado, de considerarlo pertinente, solicitará a la o al juzgador la sustitución de las medidas cautelares por otras. De igual forma la o el juzgador dictará una medida negada anteriormente. No se requerirá solicitud de la o el fiscal cuando se trate de medidas de protección. Si desaparecen las causas que dan origen a las medidas cautelares o de protección o si se cumple el plazo previsto en la Constitución, la o el juzgador las revocará o suspenderá de oficio o a petición de parte”*. *“Art. 540.- Resolución de prisión preventiva.- La aplicación, revocatoria, sustitución, suspensión o revisión de la prisión preventiva, será adoptada por la o el juzgador en audiencia, oral, pública y contradictoria de manera motivada”*.

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 189-19-JH y acumulados/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 60.

<sup>25</sup> *Ibíd.*

lo exigen la sentencia No. 2533-16-EP/21 y la jurisprudencia de la Corte citada en el párrafo 32 *ut supra*<sup>26</sup>.

37. Por lo expuesto, en respuesta al problema jurídico planteado, la Corte concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no realizar un análisis integral del caso dirigido a examinar la ilegalidad, arbitrariedad e ilegitimidad de la orden de privación de libertad que fue cuestionada por los accionantes.

**5.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al no pronunciarse sobre los argumentos relevantes de la acción de hábeas corpus?**

38. Los accionantes afirman que la sentencia impugnada no se pronunció sobre sus argumentos. Conforme la jurisprudencia de esta Corte, la garantía de motivación se vulnera cuando una argumentación jurídica luce suficiente, pero alguna de sus partes está viciada por ser incongruente con el debate judicial. Al referirse a una supuesta falta de contestación de sus argumentos, el cargo de los accionantes alude al vicio de incongruencia frente a las partes. Este ocurre cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales<sup>27</sup>.
39. En materia de hábeas corpus, en la sentencia No. 2533-16-EP/21, la Corte reiteró el deber de las y los jueces de responder a las “*pretensiones relevantes*” expuestas por la parte accionante, lo cual incluye pronunciarse sobre las vulneraciones de derechos alegadas y las medidas de reparación que hayan sido solicitadas<sup>28</sup>. Para ello, los jueces no pueden descartar de forma liminar las alegaciones de la parte accionante relativas a una vulneración de derechos, sino que, previo a desestimar la garantía jurisdiccional, deben realizar un análisis para verificar la existencia o no de tal vulneración de derechos<sup>29</sup>.
40. En el caso concreto, los argumentos de los accionantes pueden clasificarse en dos grupos: (i) aquellos relativos a la existencia de una dimensión preventiva del hábeas corpus, que implica que procede esta garantía jurisdiccional ante una amenaza de vulneración del derecho a la libertad; y, (ii) aquellos relativos a una presunta ilegalidad, ilegitimidad y arbitrariedad de la orden de prisión preventiva, sustentados principalmente en que a) se aplicó un tipo penal derogado en el procedimiento penal y

---

<sup>26</sup> De manera similar, en la sentencia No. 1748-15-EP/20 de 7 de octubre de 2020, la Corte Constitucional declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación al verificar que la sentencia impugnada originada en un hábeas corpus “*no profundizó en el análisis de los derechos alegados como vulnerados*”, pues se limitó a declarar improcedente la garantía “*por el simple hecho de que el accionante se encontraba libre*”.

<sup>27</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 89; y sentencia No. 565-16-EP/21 de 3 de febrero de 2021, párr. 29.

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2533-16-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 52.

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 103.

al momento de dictar la orden de prisión preventiva<sup>30</sup> y en que b) la prisión preventiva no fue una medida necesaria ni proporcional<sup>31</sup>.

41. La Corte constata que los jueces accionados descartaron el primer grupo de argumentos de los accionantes, al aceptar la tesis de uno de los apelantes<sup>32</sup>, según la cual el hábeas corpus es improcedente cuando existe una amenaza de vulneración de derechos, como sería —a su juicio— una orden de privación de la libertad que no ha sido ejecutada. Respecto del segundo grupo de argumentos, como se indicó en el párrafo 36 *ut supra*, no existió pronunciamiento alguno por parte de la sentencia impugnada.
42. Si bien la sentencia impugnada brindó una respuesta negativa al primer grupo de argumentos de los accionantes, la Corte verifica que esta se redujo a la afirmación de que, al no existir una privación de la libertad en sentido estricto, *“las circunstancias de quienes han presentado la presente acción no se adecúan a la establecida por la norma constitucional”*<sup>33</sup>, sin examinar si (i) existió una restricción de la libertad de los afectados frente a la cual procedería el hábeas corpus y (ii) si la orden de prisión preventiva, en el caso concreto, fue dictada de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, conforme fue alegado por los accionantes a través del segundo grupo de argumentos identificados en el párrafo 40 *ut supra*.
43. Al declarar improcedente la acción de hábeas corpus sin analizar la existencia de una vulneración de los derechos tutelados por esta garantía jurisdiccional en función de la ilegitimidad, arbitrariedad e ilegalidad de la orden de prisión preventiva que fue alegada por los accionantes, los jueces no brindaron una respuesta a los argumentos relevantes de la demanda de hábeas corpus, conforme lo exige la sentencia No. 2533-16-EP/21. En consecuencia, en respuesta al problema jurídico planteado, la Corte concluye que la sentencia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes.

### **5.3. ¿La falta de avoco de conocimiento por parte de los jueces que resolvieron el recurso de apelación vulneró el derecho a la defensa de los accionantes, por cuanto no les permitió presentar sus argumentos en audiencia?**

---

<sup>30</sup> Fs. 166 del expediente de primera instancia. A este argumento se refirieron los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección, conforme se desprende del párrafo 17.1 de la presente sentencia.

<sup>31</sup> Fs. 169-171 del expediente de primera instancia.

<sup>32</sup> Ver el inicio del considerando décimo segundo de la sentencia impugnada, en el cual se resume el principal argumento del recurso de apelación del secretario general jurídico de la Presidencia de la República.

<sup>33</sup> Ver el considerando décimo segundo de la sentencia impugnada, en el que los jueces accionados señalan que: *“Ahora bien el establecer si se puede o no conceder una acción de Habeas Corpus a una persona que no se encuentre privado de la libertad es el punto neurálgico dentro del presente análisis, pues guarda relación con la titularidad del derecho para activar la garantía jurisdiccional, en tal sentido y del estudio de la normativa ecuatoriana vigente, es claro que la referida garantía únicamente puede ser propuesta por quien se encuentre privado de la libertad, de tal forma que las circunstancias de quienes han presentado la presente acción no se adecúan a la establecida por la norma constitucional, pues conforme se evidencia de foja 165 a 184 del expediente de instancia en la que las partes concurrentes a la audiencia de Habeas Corpus, establecen que los accionantes no se encontraban privados de la libertad”*.

44. Los accionantes alegan que se vulneró su derecho a la defensa por cuanto, en fase de apelación, la Sala de lo Contencioso Tributario no avocó conocimiento previo a emitir su sentencia, lo cual les impidió presentar sus argumentos en audiencia, así como contradecir los fundamentos de los recursos de apelación.
45. Respecto del derecho a la defensa, la Corte Constitucional ha señalado que este es un principio constitucional que está rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía, reconocidas en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución y sus literales. Sin embargo, este Organismo también ha establecido que los casos de violación de estas garantías no son los únicos supuestos de vulneración del derecho a la defensa, pues este también se vulnera cuando se transgrede una regla de trámite y, además, se socava el principio del derecho a la defensa, es decir, se genera real indefensión a una persona<sup>34</sup>.
46. Para responder al problema jurídico planteado, cabe recordar que, conforme el numeral 4 del artículo 44 de la LOGJCC, en el hábeas corpus procede la apelación de conformidad con las normas comunes a las garantías jurisdiccionales, esto es, de conformidad con el artículo 24 de la LOGJCC. De acuerdo con el segundo inciso de esta norma, en el trámite del recurso de apelación en materia de garantías jurisdiccionales “[l]a Corte Provincial [en este caso, la Corte Nacional<sup>35</sup>] avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días”. El artículo 24 de la LOGJCC es entonces una regla de trámite que impone a los órganos jurisdiccionales que conocen un recurso de apelación en materia de garantías los siguientes deberes (i) avocar conocimiento del caso y (ii) resolver por el mérito del expediente en el término de ocho días.
47. En el presente caso, de la revisión del expediente se observa que el 14 de diciembre de 2016 el recurso de apelación fue sorteado a la Sala de lo Contencioso Tributario<sup>36</sup> y que la siguiente actuación procesal es la sentencia dictada el 19 de diciembre de 2016<sup>37</sup>, sin que haya existido un avoco de conocimiento por parte de los jueces accionados y tampoco una convocatoria a audiencia. Al no existir un avoco de conocimiento previo a la emisión de la sentencia de apelación, la Corte verifica que existió una inobservancia de la regla de trámite contenida en el artículo 24 de la LOGJCC.
48. Sin embargo, la Corte no encuentra que dicha inobservancia haya causado indefensión según lo alegado por los accionantes, pues, conforme el artículo 24 de la LOGJCC, en segunda instancia la audiencia es potestativa del juez o jueza<sup>38</sup>. Dado que la audiencia

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1568-13-EP/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 17.

<sup>35</sup> LOGJCC. “Art. 44.- Trámite. - La acción de hábeas corpus, en lo que no fueren aplicables las normas generales, seguirá el siguiente trámite: [...] 4. Procede la apelación de conformidad con las normas comunes a las garantías jurisdiccionales. Cuando la privación haya sido dispuesta en la Corte Provincial de Justicia, se apelará ante la Presidenta o Presidente de la Corte Nacional; y, cuando hubiere sido dispuesta por la Corte Nacional de Justicia, se apelará ante cualquier otra sala que no ordenó la prisión preventiva”.

<sup>36</sup> Fs. 1 del expediente de segunda instancia.

<sup>37</sup> Fs. 2 del expediente de segunda instancia.

<sup>38</sup> LOGJCC. “Art. 24.- Apelación. - Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución

es una potestad –no un deber– del juez o jueza, quien por regla general resuelve en virtud del expediente<sup>39</sup>, la Corte no identifica que la falta de convocatoria a esta diligencia y la imposibilidad de presentar argumentos de forma oral en el caso concreto (i) haya sido una consecuencia directa de la falta de avoco de conocimiento ni (ii) haya vulnerado el principio del derecho a la defensa. Por tanto, la falta de avoco de conocimiento en segunda instancia no generó indefensión a los accionantes.

49. En vista de que la inobservancia de la regla de trámite referente al avoco de conocimiento del caso no violó el derecho a la defensa como principio, la Corte Constitucional descarta la vulneración del derecho a la defensa alegada por los accionantes en este problema jurídico.

## 6. Reparación integral

50. Al declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte de la sentencia impugnada, corresponde a esta Corte determinar qué medidas son adecuadas para reparar tal vulneración, en función de las circunstancias particulares de los afectados en la acción de hábeas corpus.
51. En el presente caso, es claro para esta Corte que disponer el reenvío como medida de reparación integral frente a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación resultaría inoficioso, pues la nueva sentencia sería inútil para producir los efectos que la parte accionante pretendía al momento de presentar el hábeas corpus de origen, esto es, que se deje sin efecto la orden de prisión preventiva dictada en el proceso penal<sup>40</sup>.
52. Así, de la revisión del proceso penal No. 17721-2013-1879 dentro del sistema eSATJE, se observa que, el 12 de abril de 2018, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia ratificó el estado de inocencia de José Cléver Jiménez Cabrera y Fernando Villavicencio Valencia y revocó todas las medidas cautelares personales y reales impuestas en su contra, lo cual incluye la orden de prisión preventiva que fue impugnada en el hábeas corpus subyacente.

---

*de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada. Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia”.*

<sup>39</sup> Al referirse al artículo 24 de la LOGJCC en el contexto del hábeas corpus, este Organismo ha señalado que “[d]e la norma transcrita, para esta Corte queda claro que es facultativo del Tribunal que conoce la apelación de la acción de hábeas corpus convocar a audiencia o resolver por el mérito del expediente”.

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 758-15-EP/20 de 5 de agosto de 2020, párr. 42. En el mismo sentido, ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1748-15-EP/20 de 7 de octubre de 2020, párr. 43; y, sentencia No. 1381-17-EP/22 de 10 de agosto de 2022, párr. 39.

- 53.** En vista de que el proceso penal concluyó con una sentencia ratificatoria de inocencia<sup>41</sup> y la orden de prisión preventiva impugnada en el hábeas corpus fue revocada, una nueva sentencia de hábeas corpus emitida como consecuencia del reenvío por parte de la Corte Constitucional sería inútil para atender la pretensión de los accionantes de que se deje sin efecto la orden de prisión preventiva dictada el 28 de octubre de 2016 por el juez Jorge Blum Carcelén, dentro del proceso penal No. 17721-2013-1879.
- 54.** Como consecuencia de lo anterior, dado que el reenvío es una medida de reparación inoficiosa en este caso, la Corte no dispone el reenvío y establece que la presente sentencia constituye una medida de satisfacción<sup>42</sup>.

## 7. Decisión

- 55.** En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

**55.1. Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección No. 223-17-EP.

**55.2. Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte de los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que conocieron el recurso de apelación dentro del hábeas corpus No. 17751-2016-0745.

**55.3. Disponer** que la presente sentencia, que reconoce la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte de los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, constituye en sí misma una medida de satisfacción.

**55.4.** 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

<sup>41</sup> Conforme la razón sentada el 19 de abril de 2018, la sentencia de 12 de abril de 2018 se ejecutorió por el ministerio de la ley el 18 de abril de 2018.

<sup>42</sup> Como se indicó en el párrafo 15 *ut supra*, la Corte nota que los accionantes no contestaron el requerimiento de la jueza sustanciadora realizado en auto de 5 de octubre de 2022, en el que se les ordenó remitir información sobre las medidas de reparación integral que serían pertinentes en el caso. Aquello, a juicio de esta Corte, demuestra la falta de interés de los accionantes en la resolución de la presente acción extraordinaria de protección.

Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; 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**

022317EP-538f3



**Caso Nro. 0223-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 899-17-EP/23**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 08 de marzo de 2023

**CASO No. 899-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 899-17-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza si la sentencia del 9 de marzo de 2017, emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, vulnera el derecho a la seguridad jurídica. Luego del examen correspondiente, la Corte no encuentra transgresión del referido derecho, por tanto, desestima la acción presentada.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 19 de enero de 2017, la doctora Andrea Paola Flores Guapisaca presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública del Ecuador (“MSP”)<sup>1</sup> y solicitó que “*además, de forma obligatoria se deberá contar con la Doctora Magaly Monserrath Martínez Idrovo, debido a la importancia de su presencia en la Audiencia*”<sup>2</sup>. El conocimiento de la causa le correspondió al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca, de la provincia del Azuay (“el Tribunal”) y el proceso fue signado con el No. 01904-2017-0001.

<sup>1</sup> La doctora Andrea Paola Flores Guapisaca en calidad de una de las participantes en el concurso de méritos para el puesto de “*médico/a especialista en pediatría 1*” en el Hospital Provincial General Docente Vicente Corral Moscoso, presentó una acción de protección en contra del MSP, del Tribunal de Méritos y Oposición designado, conformado por el Dr. Oscar Miguel Chango Sigüenza, en su calidad de autoridad nominadora; de la Dra. Miriam Patricia Silva Vásquez, en calidad de delegada de la unidad requirente, del Eco. Jaime Ronald Silva Pardo como responsable de la Unidad de Talento Humano y a la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Salud Pública del Ecuador en el Azuay en la persona del Dr. Héctor Oswaldo Suarez Díaz. A consideración de la actora de dicha causa, ella habría sido la “*aspirante mejor calificada*” con un puntaje final de 86.17, no obstante “*para mi sorpresa el Acta Final me ubicaba en segundo lugar debido a que una de las aspirantes en el citado concurso [la doctora Magaly Monserrath Martínez Idrovo](...) valiéndose de criterios extraños y alejados a la verdad, sin ningún tipo de acreditación de comunidades o nacionalidades indígenas, montubias o de reivindicación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a través de las llamadas ‘acciones afirmativas’, (...) decidió burlarse del Tribunal de Méritos y Oposición designado, de los demás aspirantes que concursábamos en base a principios de transparencia y realidad, y creo firmemente que se ha burlado además de todos los funcionarios públicos que han alcanzado un nombramiento en base a sus méritos en este tipo de concursos, cuando decide ‘auto definirse étnicamente’, ante lo cual se le adjudicó 2 puntos adicionales íntegros a su calificación final con fundamento en la aplicación de una acción afirmativa*” (énfasis del texto original). La accionante solicitó concretamente “*dejar sin efecto EL ACTA DE DECLARATORIA DE GANADOR/A No. 002-HVCM-CZ6-MSP-2017 expedida en fecha 16 de enero de 2017*” y la medida cautelar de suspender los efectos de dicha acta, donde se declara a la doctora Magaly Monserrath Martínez Idrovo ganadora del concurso de méritos y oposición mencionado.

<sup>2</sup> De conformidad con lo evidenciado del expediente y lo afirmado por la accionante de la acción de protección No. 01904-2017-0001, la señora Magaly Monserrath Martínez Idrovo fue la ganadora del concurso de méritos y oposición que impugna la doctora Andrea Paola Flores Guapisaca.

2. El 25 de enero de 2017 se llevó a cabo la audiencia pública correspondiente<sup>3</sup>. Mediante sentencia de fecha 08 de febrero de 2017, el Tribunal resolvió declarar con lugar la acción de protección presentada.<sup>4</sup>
3. El 10 de febrero de 2017, la doctora Magaly Monserrath Martínez Idrovo, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. Asimismo, el 13 de febrero del mismo año, Alfredo Israel Zeas Neira, en calidad de Procurador Judicial de la Ministra de Salud Pública interpuso recurso de apelación. El 09 de marzo de 2017, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay resolvió negar los recursos de apelación interpuestos.<sup>5</sup>
4. El 06 de abril de 2017, la doctora Magaly Monserrath Martínez Idrovo (“la accionante”) propuso una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del recurso de apelación de fecha 09 de marzo de 2017 (“sentencia impugnada”) que puso fin al proceso, dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“la Sala”).
5. Mediante auto de fecha 04 de mayo de 2017, se admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el día 31 de mayo de 2017 correspondió el conocimiento de la presente causa a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza. Mediante auto de fecha 23 de junio de 2017, la mencionada ex jueza constitucional solicitó a la Sala accionada la presentación de un informe motivado de descargo. Dicho informe fue remitido el 12 de julio de 2017.

---

<sup>3</sup> A fojas 151-154 se observa que a dicha audiencia compareció, además de la accionante y la entidad accionada, el abogado Olmedo Vinicio Álvarez Jiménez en representación de la doctora Magaly Monserrath Martínez Idrovo. Asimismo, mediante escrito de fecha 7 de febrero de 2017, la doctora Magaly Monserrath Martínez Idrovo solicitó que se le notifique “*por escrito con la sentencia dictada dentro de esta causa.*” Foja 164. Expediente de primera instancia de la acción de protección No. 01904-2017-0001.

<sup>4</sup> En lo principal, señalaron que: “*‘ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA’, al advertirse la violación de los derechos constitucionales de la doctora Paola Flores Guapisaca y de los demás concursantes, como son: El derecho de participación contemplado en el Art. 61 numeral 7 de la constitución, que consiste en desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, en un sistema de selección y designación transparente; el derecho al trabajo establecido en el Art. 33 de la Constitución; los derechos de libertad contemplados en el Art. 66 numeral 2 de la Carta Magna; y, el derecho al debido proceso, contemplado en el numeral 1 del Art. 76 de la Constitución, DECLARA CON LUGAR LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN PLANTEADA POR ANDREA PAOLA FLORES GUAPISACA [...].*” (sic).

<sup>5</sup> La Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincia de Justicia de Azuay resolvió lo siguiente “*desecha el recurso de apelación interpuesto. En consecuencia, confirma la sentencia impugnada en lo que respecta a dejar sin efecto la proclamación de resultados contenida en el ACTA DE DECLARATORIA DE GANADOR/A, Nro. 002-HVCM.MSP-2017 de fecha 16 de enero de 2017, y se dispone que el concurso de oposición y méritos referido en líneas anteriores, retorne al momento procesal en que le corresponde al Tribunal de Méritos y Oposición proclamar los resultados del concurso, pero que al hacerlo, no se considerará la acción afirmativa alegada por la doctora Magali Martínez Idrovo, al no haber sido justificada (...)*”.

6. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno del Organismo efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole su conocimiento a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Posteriormente y en atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de 05 de octubre de 2022.

## II. 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, 429 y 437 de la Constitución (“CRE”) y 58 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## III. Acto jurisdiccional impugnado

8. De la demanda de acción extraordinaria de protección se evidencia que el acto jurisdiccional impugnado es la sentencia de fecha 09 de marzo de 2017 dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, notificada el 15 de marzo de 2017.

## IV. Fundamentos de las partes

### 4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. La accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y de motivación (art. 76.1 y 7 literal l de la CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), a la autodeterminación (art. 391 de la CRE), a la autoidentificación étnica (art. 21 de la CRE), a los derechos de libertad en relación al derecho a la identidad personal, al derecho a la vida digna (art. 66.28, 2 y 4 la CRE) y al trabajo y de participación (art. 66.17 de la CRE). En consecuencia, solicita dejar sin efecto la sentencia impugnada y declarar la vulneración de los derechos constitucionales alegado.
10. Sobre la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y de motivación, la accionante citó los artículos 88 de la CRE<sup>6</sup> y 40 de la LOGJCC<sup>7</sup> y sostuvo que:

---

<sup>6</sup> CRE: “Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”.

<sup>7</sup> LOGJCC: “Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.

- i. La Sala no consideró “*lo dispuesto en el Art. 42 de la [LOGJCC] numerales 4 y 5*”<sup>8</sup>.
- ii. Adicionalmente, sostiene que la sentencia impugnada sustenta su decisión en la sentencia de tutela No. 475/14 de la Corte Constitucional de Colombia de fecha 9 de julio de 2014 “*cuestión que le ha llevado a desconocer la supremacía constitucional y el orden jerárquico de las leyes contempladas en el Art. 425 [de la CRE]*”<sup>9</sup>.
- iii. Señala también que “*los jueces nunca se pronunciaron sobre las alegaciones presentadas por la compareciente tanto en la audiencia como por escrito, lo que atenta como mi legítimo derecho a la defensa, es evidente*”.
11. En relación al derecho a la seguridad jurídica, la accionante cita el art. 82 de la CRE y el artículo 35 del Subsistema de Selección de Personal del Sector Público (“SSPSP”)<sup>10</sup> e indica que se inobservó el artículo 32 del SSPSP “*...pues, hasta ahora no hay un Organismo Oficial que nos defina la etnia (sic) a la cual pertenecemos y por lo cual nos den un cartoncito que diga: Usted es indígena, o montubio, cholo, negro, etc.*”.
12. Respecto al derecho a la autodeterminación, la accionante menciona al Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial<sup>11</sup> y lo relaciona con la

<sup>8</sup> LOGJCC: “*Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: (...). 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho (...)*”.

<sup>9</sup> En tal sentido, la accionante indicó que “*Para demostrar las extralimitaciones que se cometen en la sentencia impugnada, me permito transcribir la parte pertinente de la sentencia que señala ‘La Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en el sentido de que: “La demostración de la condición indígena debe darse a partir de la identidad cultural real del sujeto, que pregona su pertenencia a una determinada comunidad, y de la aceptación por parte de la comunidad de tal pertenencia e identidad. Para el establecimiento de dicha situación, pueden ser aplicados diversos mecanismos, como las certificaciones de la máxima autoridad de cada comunidad o resguardo: las certificaciones del censo interno que debe llevar cada comunidad: estudios sociológicos y antropológicos atinentes a la identidad cultural de la comunidad y del sujeto, etc. Dentro de dichos mecanismos deben tener mayor peso los que la propia comunidad indígena ha adoptado en ejercicio de su autonomía” (Sentencia de Tutela Ne 475/14 de Corte Constitucional, 9 de Julio de 2014) Lo que le lleva a [la Sala a] sostener que ‘el Tribunal calificador no aplicó un criterio de valoración para establecimiento de dicha condición, que como se indicó en líneas anteriores, para su justificación pueden ser aplicados diversos mecanismos, como: certificaciones de la máxima autoridad de cada comunidad, las certificaciones del censo, estudios sociológicos y antropológicos atinentes a la identidad cultural de la comunidad y del sujeto, pues, el concepto de indígena está basado en la identificación colectiva que el propio pueblo indígena pueda hacer de sí mismo, y, por lo tanto, de cada uno de sus miembros, con la aceptación por parte de la comunidad de tal pertenencia e identidad’, lo que quiere decir que el Tribunal de Méritos y Oposición designado para el concurso debió remitirse a la referida sentencia, incumpliendo las disipaciones nacionales emitidas para el concurso y contempladas en el Subsistema de Selección de Personal del Sector Publico, emitido por Acuerdo Ministerial Nro. 222”.*

<sup>10</sup> Ministerio del Trabajo. Acuerdo Ministerial 222. “*Subsistema de Selección de Personal del Sector Público*”. Registro Oficial Suplemento 383 de fecha 26 de noviembre de 2014, última modificación: 31 de enero de 2018. Estado: Reformado.

<sup>11</sup> Decreto Ejecutivo 60 Registro Oficial 45 de fecha 13 de octubre de 2009. “*Art. 4.- En los concursos de merecimientos para el sector público, se adoptarán criterios de valoración que contemplen el criterio de*

autoidentificación étnica de conformidad con el artículo 21 de la CRE<sup>12</sup>. Al respecto sostiene que este último *“es el derecho que tiene cada persona que vive en Ecuador a decidir de manera libre y voluntaria su pertenencia a una nacionalidad o pueblo”*. En el mismo sentido, alega que *“la autodeterminación está garantizado (sic) por la constitución y está contemplado (sic) en la ley de estadísticas y censos, es decir no exige la necesidad de demostrar documentadamente la pertenencia (sic) a una determinada comunidad, como erradamente exigen los miembros de la sala que emitieron la sentencia materia de esta causa”*.

13. En lo que se refiere al derecho de libertad, indica que este se encuentra contemplado en el artículo 66 numeral 28 de la CRE y que garantiza el derecho a la identidad personal y colectiva. Al respecto, cita conceptos doctrinarios y concluye que *“me autodefiní étnicamente de conformidad con la Constitución y las Leyes vigentes”*.
14. Sobre el derecho a la vida digna, la accionante cita el artículo 66 numeral 2 de la CRE y sostiene que *“Al pretender limitar mi autodeterminación se atenta a mi derecho a una vida digna, por cuanto se me está limitando a realizar actividades de trabajo y productivas. Se vulnera esta garantía constitucional y como consecuencia se me limita el acceso a muchos otros derechos y garantías fundamentales como el derecho a la salud, a la alimentación y nutrición...”*.
15. Respecto a la alegada vulneración sobre el derecho al trabajo y de participación, cita los artículos 66.17 y 33 de la CRE<sup>13</sup> y sostiene que *“El derecho al trabajo es una aspiración social e individual de toda persona, moralmente válida, dinámica, por alcanzar un nivel de vida adecuado para él y su familia, y así conseguir la realización del derecho al *sumak kausay*”*. Asimismo, cita el artículo 325 de la CRE<sup>14</sup>, al igual que, el artículo 23.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>15</sup>.

#### 4.2. Posición de la autoridad judicial accionada

---

*igualdad étnica, con una valoración específica, además de la experiencia y la formación profesional, para llenar las vacantes.”*

<sup>12</sup> *“Art. 21.- Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas. No se podrá invocar la cultura cuando se atente contra los derechos reconocidos en la Constitución”*.

<sup>13</sup> CRE: *“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 17. El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley.”*

*“Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.”*

<sup>14</sup> CRE: *“Art. 325.- El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores”*.

<sup>15</sup> *“Artículo 23. 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.”*

**16.** El 12 de julio de 2017, Sandra Catalina Cordero Garate, Luigi Salvatore Hugo Coronel, y Aida Ofelia Palacios Coronel, en calidad de jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay presentaron el informe de descargo correspondiente. En lo principal, sostienen:

**i.** Respecto a la alegación de falta de motivación y violación al debido proceso:

*Una vez que este Tribunal avocó conocimiento del recurso de apelación interpuesto por la doctora Magali Monserrath Martínez Idrovo, observando estrictamente con el debido proceso y cumpliendo con el artículo 24 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional pidió que pasen los autos al Tribunal, con la finalidad de resolver por el mérito del expediente; en vista de que la doctora Magali Monserrath Martínez Idrovo solicitó se realice una audiencia en estrados, la misma tuvo el día viernes 3 de marzo de 2017, las 10h00, en donde la parte accionada y accionante estuvieron en igualdad de condiciones; y, los argumentos realizados por las partes en el momento procesal oportuno han sido atendidas por este Tribunal.*

*La acción de protección procede si se constata la vulneración de derechos constitucionales en la decisión administrativa materia de dicha acción. En el caso concreto, el Tribunal evidenció que en el curso de mérito y oposición, para el puesto de médico especialista en pediatría 1, convocatoria realizada por el Ministerio de Salud Pública, se violentó el debido proceso afectándose el derecho constitucional de la doctora Paola Flores Guapisaca de participación contemplado en el artículo 61.7 de la Constitución del Ecuador que consiste en desempeñar empleos y funciones públicas en base a méritos y capacidades, en un sistema de selección y designación transparente, lo que no conlleva violación al debido proceso como alega la doctora Magali Martínez.*

*El Tribunal de Apelación tampoco declaró derecho alguno para los postulantes al concurso, sino dispuso que el concurso de oposición y méritos referido retorne al momento procesal en que le corresponde al Tribunal de Méritos y Oposición proclamar los resultados del concurso, pero que al hacerlo, no se considerará la acción afirmativa alegada por doctora Magali Martínez Idrovo, al no haber sido justificada.*

*La doctora Martínez señala que la sentencia impugnada se basa principalmente en una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia. Al respecto se debe manifestar que el Tribunal ha citado un fallo indicativo (sentencia Tutela N° 475/14 de la Corte Constitucional de Colombia, de 9 de julio de 2014) de donde emana doctrina respecto a la demostración de la condición de indígena, al no existir jurisprudencia constitucional y ordinaria nacional al respecto.*

**ii.** Respecto a la alegación de violación a la seguridad jurídica y del derecho a la autodeterminación:

*El principio de seguridad jurídica de acuerdo al artículo 82 de la Constitución de la República se basa en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes; al respecto este Tribunal de Sala, no se ha alejado de los preceptos constitucionales aplicables al caso.*

*En la sentencia cuestionada se ha reconocido que a los miembros de las comunidades indígenas la ley ha otorgado medidas afirmativas con el fin de lograr una igualdad material en favor de este grupo social minoritario y de proteger a su vez la igualdad y la diversidad étnica y cultural, que tiene su fundamento en el abandono y la discriminación a la que han sido expuestos los indígenas durante siglos. El Tribunal de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, y Adolescencia y Adolescentes Infractores consideró que el Tribunal calificador, en el concurso de oposición y méritos, no aplicó un criterio de valoración para establecimiento de dicha condición, pues, la acción afirmativa tiene que ser justificada y se adoptarán criterios de valoración que contemplen el parámetro de igualdad étnica, violentándose el debido proceso. Es así, que en el decreto ejecutivo No 60, publicado en Registro Oficial No45 de fecha 13 de octubre de 2009, en su artículo 4 establece: 'En los concursos de merecimientos para el sector público, se adoptarán criterios de valoración específica, además de la experiencia y la formación profesional, para llenar las vacantes'.*

*Si bien, la acción afirmativa por autodefinición étnica se encuentra garantizada en la normativa en el que se sustanció el concurso de oposición y méritos y aplicable hasta que el porcentaje de este rubro en relación a la totalidad de la nómina de la institución, alcance el porcentaje de la autodefinición de la población nacional, según el último censo del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos INEC, a fin de hacer efectiva la igualdad de oportunidades, no discriminación, siempre que personas que se autodeterminen como indígena superen los procesos selectivos y acredite la acción afirmativa cumpliendo el debido proceso.*

**iii. Respetto del derecho a la libertad, vida digna, trabajo y de participación:**

*La doctora Magali Monserrath Martínez Idrovo señala que durante el proceso se violentó su derecho a la libertad, a la vida digna, al trabajo y participación sin establecer cómo se violentó estos derechos constitucionales por parte del Tribunal de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, y Adolescencia y Adolescentes Infractores y más bien realiza una crítica a los criterios emitidos por las y el juzgador, queriendo transformar a la acción extraordinaria de protección en una tercera instancia.*

*Por otro lado, se debe considerar que las expectativas legítimas (expectativa de ingresar a un cargo público) son situaciones que no están consolidadas, y en ellas solamente existen simples esperanzas que no constituyen derechos; por tanto, no existe violentación (sic) a derecho alguno de la doctora Martínez dentro del procedimiento.*

- 17.** Mediante escrito de fecha 13 de octubre de 2022, Cayo Cabrera Vélez, Luis Flores Idrovo y Pablo Galarza Castro, presentaron el informe correspondiente, en el cual concluyeron que. “los infrascritos jueces, en nuestra calidad de miembros del Tribunal de Garantías. Penales del Azuay, resolvimos la acción de protección antes referida, declarando con lugar la acción de protección planteada por Andrea Paola Flores Guapisaca y lo hicimos en base a la motivación expuesta en el respectivo fallo, en sujeción a las pruebas presentadas, a las normas jurídicas aplicables y a la realidad del problema jurídico planteado, con absoluta convicción de nuestro criterio jurídico (...)”

**V. Cuestión previa**

18. De acuerdo al artículo 59 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección puede ser presentada “por cualquier persona o grupo de personas que **han** o **hayan** debido ser parte en un proceso” (énfasis añadido). Este requisito hace referencia a la legitimación ad causam en el proceso de origen, puesto que “como regla general, es una condición necesaria para emitir una sentencia que se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones”<sup>16</sup>.
19. Con base en esta premisa, la Corte ha indicado que al analizar la legitimación activa para la presentación de la acción extraordinaria de protección deben considerarse, entre otros supuestos, que la persona –natural o jurídica– que presenta la acción extraordinaria de protección haya sido parte en el proceso de origen o que haya debido ser parte. En ese caso, dicha persona estaría legitimada para plantear una la acción indicada, siempre que aquello **surja claramente** del expediente procesal<sup>17</sup>.
20. En el caso bajo análisis, esta Corte evidencia que si bien la doctora Magaly Monserrath Martínez Idrovo no participó en la acción de protección de origen No. 01904-2017-0001 ni en calidad de accionante, ni en calidad de entidad accionada, sí participó activamente en dicho proceso en calidad de tercera con interés en la causa<sup>18</sup>. Aquello surge de forma clara del expediente procesal, en el cual se denotan las siguientes actuaciones: (i) que fue notificada con la demanda de la acción de protección de origen, a pedido expreso de la doctora Andrea Paola Flores Guapisaca (párr. 1 ut supra); (ii) que compareció a la audiencia celebrada el 25 de enero de 2017, representada por el abogado Olmedo Vinicio Álvarez Jiménez (párr. 2 ut supra); y, (iii) que apeló la sentencia de primera instancia (párr. 3 ut supra).
21. En virtud de las consideraciones expuestas, esta Corte verifica que la doctora Magaly Monserrath Martínez Idrovo sí se encontraba legitimada para presentar la acción extraordinaria de protección, por lo cual, este Organismo se encuentra habilitado para continuar con el análisis de fondo de las pretensiones de la accionante.

## VI. Análisis constitucional

### 6.1. Determinación del problema jurídico

22. La Corte Constitucional ha establecido que 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

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No 838-16-EP/21 (Rechazo de la acción por falta de legitimación en la causa), 9 de junio de 2021, párrs. 20-22.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> En adición a las actuaciones procesales de la doctora Magaly Monserrath Martínez Idrovo que se exponen en el párrafo en referencia, esta Corte advierte su interés en la causa debido a que la petición concreta de la acción de protección No. 01904-2017-0001 radicaba en “*dejar sin efecto EL ACTA DE DECLARATORIA DE GANADOR/A No. 002-HVCM-CZ6-MSP-2017 expedida en fecha 16 de enero de 2017*” donde se declara a la doctora Magaly Monserrath Martínez Idrovo ganadora del concurso de méritos y oposición para el puesto de “*médico/a especialista en pediatría I*” en el Hospital Provincial General Docente Vicente Corral Moscoso.

a un derecho fundamental<sup>19</sup>. No obstante, cuando la Corte no evidencie una argumentación completa, debe realizar un esfuerzo razonable<sup>20</sup> para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.

23. Respecto a las alegaciones expuestas en los párrafos 10.iii, 13, 14 y 15 *ut supra*, sobre el derecho al debido proceso, los derechos de libertad en relación al derecho a la identidad personal, al derecho a la vida digna y al trabajo y de participación, esta Corte no evidencia, incluso realizando un esfuerzo razonable<sup>21</sup>, una argumentación mínimamente completa<sup>22</sup> sobre las presuntas vulneraciones. En función de lo expuesto, no se abordarán dichos cargos.
24. En cuanto a las alegaciones contenidas en el párrafo 12 *ut supra* sobre el derecho a la autodeterminación y a la autodefinición, se observa que la accionante esgrime argumentos respecto del fondo de lo resuelto en el proceso de origen y sobre la procedencia de la acción de protección, por lo que, pretende que esta Corte se pronuncie sobre los méritos de la garantía.
25. Al respecto, cabe señalar que, según lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto determinar si una actuación judicial adoptada en el proceso de origen vulneró directamente el debido proceso u otro derecho de jerarquía constitucional, sin que para ello la Corte pueda revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, pues este Organismo no constituye una tercera instancia a los procesos de garantías constitucionales<sup>23</sup>.
26. Sólo excepcionalmente, la Corte puede revisar el fondo de lo resuelto lo que ha sido denominado por la jurisprudencia de esta Corte como “*examen de mérito*”. En relación con este examen, la sentencia N°. 176-14-EP/19 de este Organismo, estableció que **se realiza exclusivamente de oficio**, es decir, por decisión de la Corte y siempre que se

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2719-17-EP/21, del 8 de diciembre de 2021, párr. 11; Sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16; Sentencia 1290-18-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 20; Sentencia 752-20-EP/21, párr. 31 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21: “... 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”.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Esta Corte ha señalado que un cargo configura una argumentación mínimamente 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 (el “derecho violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). (ii) Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; y (iii) Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma “directa e inmediata” (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC).

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1162-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párrafo 61.

verifiquen los requisitos establecidos en la decisión *ibídem*<sup>24</sup>. Por lo tanto, sólo en el caso de que, luego del examen de los cargos de la acción extraordinaria de protección, se constate una vulneración de derechos dentro de la decisión impugnada, este Organismo procederá a evaluar si procede el control de mérito<sup>25</sup> y, de ser el caso, analizará los cargos descritos en el párrafo 12.

27. Por otro lado, en relación a las alegaciones contenidas en los párrafos 10.i y .ii y 11 *ut supra* sobre la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, de motivación, y a la seguridad jurídica, esta Corte observa que los cargos de la accionante radican en que la sentencia impugnada (i) no consideró “*lo dispuesto en el Art. 42 de la [LOGJCC] numerales 4 y 5*”; (ii) inobservó el artículo 32 del SSPSP “*...pues, hasta ahora no hay un Organismo Oficial que nos defina la etnia a la cual pertenecemos y por lo cual nos den un cartoncito que diga: Usted es indígena, o montubio, cholo, negro, etc.*”; y, (iii) sustentó su decisión en la sentencia de tutela No. 475/14 de la Corte Constitucional de Colombia de fecha 9 de julio de 2014 “*cuestión que le ha llevado a desconocer la supremacía constitucional y el orden jerárquico de las leyes contempladas en el Art. 425 [de la CRE]*”.
28. En atención a que los cargos identificados suponen la inobservancia del ordenamiento jurídico como núcleo argumentativo de todos los derechos alegados como vulnerados, este Organismo pasará a atenderlos solo a través del derecho a la seguridad jurídica, toda vez que se ajustan más a los presupuestos de dicho derecho. De este modo, se procede a realizar el examen correspondiente en orden al siguiente problema jurídico:

**¿La sentencia del 9 de marzo de 2017, emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante?**

29. El artículo 82 de la CRE establece que “[e]l 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”.
30. Del texto constitucional se desprende 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

---

<sup>24</sup> Estos requisitos son: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1259-17-EP/23 de 11 de enero de 2023, párr. 25.

que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>26</sup>.

31. En atención al caso concreto, la accionante aduce que la sentencia impugnada (i) no consideró “*lo dispuesto en el Art. 42 de la [LOGJCC] numerales 4 y 5*”; (ii) inobservó el artículo 32 del SSPSP “*...pues, hasta ahora no hay un Organismo Oficial que nos defina la etnia a la cual pertenecemos y por lo cual nos den un cartoncito que diga: Usted es indígena, o montubio, cholo, negro, etc.*”; y, (iii) sustentó su decisión en la sentencia de tutela No. 475/14 de la Corte Constitucional de Colombia de fecha 9 de julio de 2014 “*cuestión que le ha llevado a desconocer la supremacía constitucional y el orden jerárquico de las leyes contempladas en el Art. 425 [de la CRE]*”.
32. Al respecto, esta Corte estima necesario reiterar que, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde a este Organismo pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales<sup>27</sup>.
33. Respecto a la alegada vulneración a la seguridad jurídica debido que la sentencia impugnada (i) no consideró “*lo dispuesto en el Art. 42 de la [LOGJCC] numerales 4 y 5*”. Este Organismo reitera que mediante la interpretación conforme y condicionada del artículo 42 de la LOGJCC<sup>28</sup>, se señaló que

*las causales de improcedencia de la acción de protección, contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas, mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*

34. En consonancia con lo anterior, esta Corte ha expresado en reiteradas ocasiones que “*la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución; por consiguiente, es una acción directa e independiente, que bajo ningún concepto puede ser residual y exigir el agotamiento de otras vías o recursos para poder ser ejercida*”<sup>29</sup>.
35. Respecto al caso en concreto, este Organismo observa que la sentencia del 9 de marzo del 2017 realizó el análisis constitucional del derecho contenido en el numeral 7 del

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20; No. 431-13-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 31 y No. 23-20-CN y acumulados/21 de 01 de diciembre de 2021, párr. 56.

<sup>27</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párrs. 21 y 22 y No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párrs. 18 y 19.

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 102-13-SEP-CC. Caso No. 0380-10-EP de fecha 4 de diciembre de 2013. Pág. 23.; Sentencia No. 1186-15-EP/20, de fecha 25 de noviembre de 2020, párr. 48; sentencia No. 001-16-PJO-CC, caso No. 0530-10-PJ de fecha 22 de marzo de 2016, párr. 77.

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1754-13-EP/19 de fecha 19 de noviembre de 2019, párr. 31.

artículo 61 de la CRE<sup>30</sup> y concluyó que “*Al haberse violentado el debido proceso se han (sic) afectado el derecho constitucional de la doctora Paola Flores Guapisaca de participación contemplado en el artículo 61.7 de la Constitución que consiste en desempeñar empleos y funciones públicas en base a méritos y capacidades, en un sistema de selección y designación transparente (...) [se] desecha el recurso de apelación interpuesto. En consecuencia, [se] confirma la sentencia impugnada*”<sup>31</sup>.

- 36.** A partir de las consideraciones expuestas y del análisis de la sentencia impugnada, este Organismo evidencia que al haber analizado y verificado la vulneración del derecho “*a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente*” contenido en el artículo 61.7 de la CRE, no habría un fundamento que justifique la necesidad de hacer referencia a las razones de improcedencia contenidas los numerales 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC. En otras palabras, la Sala no se encontraba obligada a referirse a las razones de improcedencia contenidas los numerales 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC cuando previamente hubiese verificado que se sí se vulneró el derecho constitucional que alegaba conculcado. En atención a ello, no se verifica vulneración al derecho a la seguridad jurídica por parte de la autoridad judicial impugnada al no referirse a los numerales 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC.
- 37.** Respecto a la alegada vulneración a la seguridad jurídica debido que la sentencia impugnada (ii) inobservó el artículo 32 del SSPSP “*...pues, hasta ahora no hay un Organismo Oficial que nos defina la etnia a la cual pertenecemos y por lo cual nos den un cartoncito que diga: Usted es indígena, o montubio, cholo, negro, etc.*”; esta Corte observa que la decisión impugnada cita el artículo 32 del SSPSP y se refiere a él, indicando que si bien dicha norma reconoce una acción afirmativa a favor de las personas que se autoidentifican étnicamente como indígenas, dicha “*acción afirmativa tiene que ser justificada y se adoptarán criterios de valoración que contemplen el criterio de igualdad étnica. (...)*”. A continuación, la Sala razonó que “*el concepto de indígena está basado en la identificación colectiva que el propio pueblo indígena pueda hacer de sí mismo, y, por lo tanto, de cada uno de sus miembros, con la aceptación por parte de la comunidad de tal pertenencia e identidad*”; para concluir que “*La doctora*

<sup>30</sup> CRE: “*Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...) 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.*”

<sup>31</sup> Fojas 165-169. Expediente de primera instancia de la acción de protección No. 01904-2017-0001. “*ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA*”, al advertirse la violación de los derechos constitucionales de la doctora Paola Flores Guapisaca y de los demás concursantes, como son: *El derecho de participación contemplado en el Art. 61 numeral 7 de la constitución, que consiste en desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, en un sistema de selección y designación transparente; el derecho al trabajo establecido en el Art. 33 de la Constitución; los derechos de libertad contemplados en el Art. 66 numeral 2 de la Carta Magna; y, el derecho al debido proceso, contemplado en el numeral 1 del Art. 76 de la Constitución, DECLARA CON LUGAR LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN PLANTEADA POR ANDREA PAOLA FLORES GUAPISACA en contra del Tribunal de Méritos y Oposición designado para el control y desarrollo del concurso, para el puesto de MÉDICO/A ESPECIALISTA EN PEDIATRÍA 1 (HG 200 CAMAS) (...)*”

*Magali Monserrath Martínez Idrovo, presenta como prueba una certificación (sin fecha) conferida por el Presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia General Morales en la que se indica que tiene “descendencia (sic) de abuelos, padres, tíos, primos, por tal tiene sus raíces y ha participado en la parroquia General Morales”; además anexa al proceso de acción de protección una certificación conferida por el Secretario y Teniente Político encargado de la Parroquia General Morales, en el que se indica que “desciende de esta jurisdicción parroquial ya que su madre fue nacido (sic) en General Molares y su tío Miguel Idrovo se encuentra domiciliado hasta la actualidad”. Certificaciones emitidas por el Teniente Político y Presidente del GAD de parroquia General Morales del Cantón Cañar (no por autoridad indígena), presentadas una vez que ha concluido el concurso de oposición y méritos, dentro de esta acción constitucional, sin que puedan ser sujetos a contradicción por los demás aspirantes a desempeñar el cargo público. (...).”*

38. A partir de lo expuesto, se evidencia que la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes de la Corte Provincial del Azuay resolvió desechar el recurso de apelación interpuesto y confirmar la sentencia subida en grado tomando en consideración, entre otros, al artículo 32 del SSPSP -vigente en aquella época-, que regulaba la acción afirmativa a favor de personas que se autodefinan como indígenas en concursos de mérito y oposición; contrario a lo alegado por la accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección. Al respecto es necesario reiterar que, al analizar la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, a este Organismo “no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales”<sup>32</sup>. Es así que, al verificar que la afirmación de la accionante -sobre la falta de aplicación del artículo 32 del SSPSP- carece de fundamento, no se advierte inobservancia alguna del ordenamiento jurídico que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales. En tal virtud, se descarta la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica en torno a dicho cargo.
39. Respecto a la alegada vulneración a la seguridad jurídica debido que la sentencia impugnada (iii) sustentó su decisión en la sentencia de tutela No. 475/14 de la Corte Constitucional de Colombia de fecha 9 de julio de 2014 “cuestión que le ha llevado a desconocer la supremacía constitucional y el orden jerárquico de las leyes contempladas en el Art. 425 [de la CRE]”; esta Corte observa que la autoridad judicial impugnada, en su informe de descargo señaló lo siguiente:

*La doctora Martínez señala que la sentencia impugnada se basa principalmente en una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia. Al respecto se debe manifestar que el Tribunal ha citado **un fallo indicativo** (sentencia Tutela No 475/14 de la Corte Constitucional de Colombia, de 9 de julio de 2014) **de donde emana doctrina respecto a la demostración de la condición de indígena, al no existir jurisprudencia constitucional y ordinaria nacional al respecto.***

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2174-13-EP/20 de fecha 15 de julio de 2020, párr. 80.

40. Al respecto, este Organismo estima necesario tener en consideración que el Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”)<sup>33</sup> -norma que debe ser observada y acatada por todas las autoridades jurisdiccionales que integran la función judicial, así como los demás órganos administrativos, auxiliares y autónomos, establecidos en la Constitución y la ley-, establece en su artículo 28, lo siguiente:

*Art. 28.-PRINCIPIO DE LA OBLIGATORIEDAD DE ADMINISTRAR JUSTICIA.-Las juezas y jueces, en el ejercicio de sus funciones, se limitarán a juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, con arreglo a la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes de la República. No podrán excusarse de ejercer su autoridad o de fallar en los asuntos de su competencia por falta de norma u oscuridad de las mismas, y deberán hacerlo con arreglo al ordenamiento jurídico, de acuerdo a la materia. Los principios generales del derecho, así como la doctrina y la jurisprudencia, servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento legal, así como también para suplir la ausencia o insuficiencia de las disposiciones que regulan una materia. (énfasis agregado)*

41. Respecto al caso concreto, esta Corte observa que en la decisión impugnada, si bien se citó sentencia de Tutela No. 475/14 de la Corte Constitucional de Colombia de fecha 9 de julio de 2014<sup>34</sup>, dicha referencia no fue el único fundamento de la Sala para decidir desechar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado; al contrario, la misma se incluyó en la sentencia impugnada como un insumo más de orden doctrinario para fundamentar su decisión. De acuerdo al artículo 28 del COFJ, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano **la doctrina** puede también aportar como fuente de derecho<sup>35</sup> de carácter legal a las decisiones judiciales emitidas por los órganos que administran justicia, ya sea para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento legal, como para suplir la ausencia o insuficiencia de las disposiciones que regulan una materia.

<sup>33</sup> Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento 544 de fecha 09 de marzo 2009.

<sup>34</sup> La Sala indicó en la sentencia del 9 de marzo del 2017, lo siguiente: “(...) **La Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en el sentido de que:** “...La demostración de la condición indígena debe darse a partir de la identidad cultural real del sujeto, que pregona su pertenencia a una determinada comunidad, y de la aceptación por parte de la comunidad de tal pertenencia e identidad. Para el establecimiento de dicha situación, pueden ser aplicados diversos mecanismos, como las certificaciones de la máxima autoridad de cada comunidad o resguardo; las certificaciones del censo interno... que debe llevar cada comunidad; estudios sociológicos y antropológicos atinentes a la identidad cultural de la comunidad y del sujeto, etc. Dentro de dichos mecanismos deben tener mayor peso los que la propia comunidad indígena ha adoptado en ejercicio de su autonomía...” (Sentencia de Tutela No 475/14 de Corte Constitucional, 9 de Julio de 2014) El decreto ejecutivo N° 60, publicado en Registro Oficial N° 45 de fecha 13 de octubre de 2009, en su artículo 4 establece: “En los concursos de merecimientos para el sector público, se adoptarán criterios de valoración que contemplen el criterio de igualdad étnica, con una valoración específica, además de la experiencia y la formación profesional, para llenar las vacantes.”

<sup>35</sup> “Por ‘fuentes del derecho’, pues, ha de entenderse el conjunto de factores o elementos que ejercen influencia en la formulación, por parte del juez de las reglas en las que éste basa su decisión; con el agregado de que esta influencia puede variar: desde aquellas ‘fuentes’ que proporcionan al juez una norma jurídica ya elaborada que simplemente tiene que aceptar, hasta aquellas otras que no le ofrecen nada más que ideas e inspiración para que el propio juez formule la norma que necesita”. Ross, A. (1997). Sobre el derecho y la justicia. Buenos Aires. EUDEBA, pág. 107.

42. Ahora bien, para atender de forma integral el cargo de la accionante, relativo a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia del 9 de marzo del 2017, esta Corte observa que, para llegar a la decisión de desechar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado, la Sala aplicó: (i) los artículos 1, 11.9 y 88 de la CRE para referirse al objeto de la acción de protección; (ii) los artículos 61.7 y 228 de la CRE, así como las sentencias No. 025-15-SIS-CC; No. 247-16- SEP-CC y No 117-13-SEP-CC de este Organismo, para referirse al derecho que se alega vulnerado por la accionante de la acción de protección; (iii) los artículos 17, 18 y 32 del SSPSP sobre la regulación normativa de la postulación a los concursos de méritos y oposición en el sector público y sobre la acción afirmativa a favor de personas que se autodefinan como indígenas en ese contexto; (iv) el artículo 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público sobre el ingreso al sector público mediante concursos de méritos y oposición; (v) el artículo 1.2 del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo y criterios doctrinarios de juristas y de la Corte Constitucional de Colombia en los cuales se desarrollan los conceptos de interculturalidad y de conciencia de identidad indígena<sup>36</sup>; y (vi) las sentencias No. 131-15-SEP-CC y 022-10-SIS-CC de este Organismo, para referirse a la finalidad de los concursos de mérito y oposición.
43. En virtud de la revisión de la decisión judicial impugnada, se desprende que la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes de la Corte Provincial del Azuay, identificó y aplicó las normas infraconstitucionales previas, claras y públicas según el ordenamiento jurídico vigente que estimó pertinentes, así como, las normas

<sup>36</sup> La Sala citó en la sentencia del 9 de marzo del 2017, lo siguiente: **Catherine Walsh** señala: “... El concepto de interculturalidad va más allá de la diversidad, el reconocimiento y la inclusión. Revela y pone en juego la diferencia no solamente cultural sino colonial, a la vez que busca maneras de negociar e interrelacionar la particularidad con un universalismo pluralista y alternativo la aplicación de lo que se ha convertido en lema: la unidad en la diversidad (ver Walsh, 2002b). Pero una unidad muy distinta a la que supuestamente existe. Una unidad intercultural que tiene puentes comunicacionales y apelan cambios profundos en todas las fases de la sociedad, aportando, como decía Ramón (1998,60), a la construcción de una propuesta civilizatoria alternativa, a un nuevo tipo de estado y una profundización de la democracia” (Universidad Andina Simón Bolívar. “Justicia Indígena. Aportes para un debate”, Judith Salgado Compiladora, ediciones Abya-yala, p.27). (...)

**El artículo 1 numeral 2 del Convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo** establece “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

“Ser indígena supone sentirse parte integrante de la herencia cultural que les han legado sus ancestros. Significa, también, reconocerse a sí mismo como perteneciendo al grupo cultural indígena y reclamarse como miembro de ese pueblo. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, **R. Stavenhagen**, ha observado que “en lo que respecta a la pertenencia individual, las comunidades indígenas suelen aplicar sus propios criterios, y, si bien algunos Estados reglamentan la pertenencia individual, se acepta cada vez más que el derecho a decidir quién es o no es indígena pertenece exclusivamente a los propios indígenas”. Sin embargo, ser indígena consiste también en reunir una serie de elementos objetivos, como el origen étnico, la lengua y la religión. El concepto de indígena está basado también en la identificación colectiva que el propio pueblo indígena pueda hacer de sí mismo, y, por lo tanto, de cada uno de sus miembros. El autoreconocimiento, es decir, el derecho de la comunidad a definir sus propios miembros, es un ejercicio de identidad colectiva indígena. En definitiva, lo que define a un pueblo indígena y determina su visión holística del mundo es la identidad que él tiene de sí mismo en cuanto comunidad que forma parte de la naturaleza, de “lo creado”. En consecuencia, sólo los propios indígenas pueden determinar quiénes comparten sus valores cosmogónicos” (**Aguilar Cavallo, Gonzalo**. “La aspiración indígena a la propia identidad”, *Revista Universum* V21 No1:106-119, 2006). (...)” (Énfasis agregado)

constitucionales y del bloque de constitucionalidad del Ecuador, pronunciamientos de este Organismo y conceptos doctrinarios de conformidad con lo expuesto en el párrafo precedente, para resolver el recurso de apelación de la acción de protección correspondiente, sin que se identifique que haya existido una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial accionada que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales. Por ello, no se verifica vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

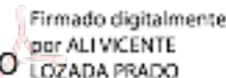
44. Por todas las consideraciones efectuadas en la presente decisión, y al no verificarse que la autoridad judicial haya violado el derecho a la seguridad jurídica de la accionante en el fallo impugnado, no corresponde que la Corte se pronuncie sobre el mérito del caso y las alegaciones determinadas en el párrafo 12 *ut supra* de esta sentencia. Correspondiendo, consecuentemente<sup>37</sup>, desestimar la acción *subjudice*.

## VII. 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 No. **899-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>37</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1259-17-EP/23 de 11 de enero de 2023, párr.77.

**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 ordinaria de miércoles 08 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia de vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

089917EP-54148



**Caso Nro. 0899-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves dieciseis de marzo de dos mil veintitres, 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**



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**Sentencia No. 2800-17-EP/23**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 08 de marzo de 2023

**CASO No. 2800-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2800-17-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional rechaza la acción planteada por considerar que la Universidad de Guayaquil no cuenta con legitimación para alegar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica e igualdad, sobre la base de lo establecido en las sentencias No. 2681-16-EP/21 y No. 729-14-EP/20.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 13 de enero de 2017, Norma Allyson Armijos Triviño, Carlos Mario Camba Pérez y Oswaldo Francisco Zavala Palacios (“actores”) presentaron una demanda de acción de protección en contra de la Universidad de Guayaquil, por haber emitido el memorando No. UATH-UG-GC-D-2016-351, en el cual la Unidad de Talento Humano solicitó a la Comisión de impugnación que verifique las maestrías de los actores quienes habían ganado un concurso de méritos y oposición.<sup>1</sup> El proceso recayó en la Unidad Judicial de violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar Guayaquil Sur, de la provincia de Guayas (“Unidad Judicial”) y el proceso fue signado con el No. 09572-2017-00263.<sup>2</sup>
2. El 24 de enero de 2017, la Unidad Judicial, **i)** aceptó la acción; **ii)** declaró la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica; **iii)** ordenó que el órgano rector de la Universidad de Guayaquil resuelva sobre la situación de los accionantes; y, **iv)** dispuso que la entidad accionada haga pública la decisión que adopte<sup>3</sup>. Frente a esta decisión, la

<sup>1</sup> Los actores solicitaron: **(i)** se declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y **(ii)** se señale fecha y hora para la posesión de sus nombramientos.

<sup>2</sup> En el marco de un concurso de méritos y oposición para la selección de docentes de la Universidad de Guayaquil: **(i)** se procedió a la revisión de la afinidad de la formación académica para las cátedras correspondientes a la Facultad de Comunicación Social de los accionantes; **(ii)** mediante memorando UATH-UG-GC-D-2016-351 la Dirección de Talento Humano solicitó que la Comisión de Impugnación realice una revisión y análisis complementario sobre la afinidad de las maestrías de los accionantes; **(iii)** en memorando UG-UATH-GC-D-2016-322 se aprobó el informe de mayoría y se declaró ganadores del concurso a los participantes que constan en la nómina; y, **(iv)** el Órgano Colegiado Académico Superior de la Universidad de Guayaquil dictó la resolución No. RCU-SO-07-156-07-2016 y resolvió que la resolución que antecede cuenta con visto bueno condicionado por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional de la Universidad de Guayaquil.

<sup>3</sup> La Unidad Judicial argumenta que en la resolución no se especifica el tiempo en el cual se resolvería la situación de los accionantes. Por lo que, consideró que carece de los elementos de motivación del art. 76 de la Constitución de la República.

Universidad de Guayaquil, de manera oral, interpuso recurso de apelación<sup>4</sup> en la audiencia.

3. El 03 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) (i) negó el recurso de apelación; (ii) confirmó la sentencia subida en grado; y, (iii) dispuso “*que en el término de 15 días la Universidad de Guayaquil, otorgue los respectivos nombramientos y se los poseione en calidad de docentes de 40 horas en virtud de haber sido declarados ganadores del V Concurso de Mérito y Oposición*”.<sup>5</sup>
4. Respecto a esta decisión, la Universidad de Guayaquil solicitó aclaración y ampliación, petición que fue negada el 28 de agosto de 2017<sup>6</sup> y notificada el 31 de agosto de 2017.
5. El 28 de septiembre de 2017, Galo Alberto Salcedo Rosales, en calidad de rector y representante legal de la Universidad de Guayaquil (“**entidad accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 03 de julio de 2017, dictada por la Sala Provincial.
6. El 26 de marzo de 2018, la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y, por sorteo de 11 de abril de 2018, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
7. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo efectuado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió la sustanciación de la presente causa. En tal virtud, con fecha 30 de marzo de 2022, avocó conocimiento de la causa y solicitó informe de descargo a la autoridad judicial accionada.
8. El 17 de junio de 2022, Pedro Ortega Andrade en calidad de juez de la Sala Provincial remitió un informe indicando que no fue juez sustanciador de la causa, por lo que no puede pronunciarse. Posteriormente, el 23 de junio de 2022, los jueces parte de la Sala Provincial que resolvieron la acción de protección, Guillermo Pedro Valarezo Coello y Beatriz Irene Cruz Amores remitieron su informe de descargo.

---

<sup>4</sup> La Universidad de Guayaquil apeló ya que consideró que la petición de los accionantes fue que se resolviera su situación jurídica; sin embargo, a criterio de la Universidad, la Unidad Judicial les otorgó un derecho (el nombramiento) que nunca tuvieron. Además, argumentó que, tras la sentencia de primera instancia, sí se resolvió su situación determinando que efectivamente no son calificados (Resolución No. RCU-SE-11-067-03-2017 de 21 de marzo de 2017).

<sup>5</sup> Mediante escrito de 29 de mayo de 2017, el señor John Alfredo Arias Villamar presentó un *amicus curiae* solicitando que por encontrarse en la misma situación jurídica que los legitimados activos, se resolviera a su favor de igual manera. La Sala Provincial resolvió que: “*no es procedente toda vez que como se ha mencionado en líneas anteriores el amicus curiae no es parte procesal y por ende no busca beneficio personal ya que su intervención radica en ayudar o colaborar en el esclarecimiento de la acción constitucional*”.

<sup>6</sup> La Sala Provincial consideró que: “*la resolución (...) es suficientemente clara, no contiene partes oscuras; y, resuelve jurídica y motivadamente las pretensiones planteadas por las partes*”.

## II. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“CRE”); en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## III. Fundamentos de las partes

### 3.1. Fundamentos y pretensión de la entidad accionante

10. La entidad accionante estableció que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y a la igualdad (art. 66. 4 CRE). Indica además, que la sentencia desconoce los preceptos contenidos en los arts. 226 y 228 de la CRE.<sup>7</sup>
11. La entidad accionante argumenta que la vulneración al derecho a la seguridad jurídica ocurre por lo siguiente: i) desconoce al artículo 228 el cual establece que el ingreso al sector público se lo debe realizar por concurso de méritos y oposición; ii) no se toma en consideración la organización, competencias y deberes de la comisión interventora y el Órgano Colegiado Académico Superior; y, iii) se le otorgó a los accionantes un derecho que no tenían mediante acción de protección.
12. Específicamente sobre el punto ii), la entidad accionante sostiene que la comisión interventora dio un visto bueno condicionado a la resolución del Órgano Colegiado Académico Superior y concluyó que *“los señores hoy accionantes, no contaban con maestría aún incumpliendo con los requisitos del concurso, por lo cual el fallo de la Sala, está yéndose contra la seguridad jurídica desconociendo la autonomía de la Universidad de Guayaquil, otorgada por nuestra Constitución y demás leyes antes mencionadas, desconociendo las atribuciones legales de la Comisión Interventora”*.
13. En esta línea, precisa que *“ninguna resolución del Órgano Colegiado Académico Superior de la Institución Intervenida, surte efectos sin que la comisión interventora emita su visto bueno, sea este condicionado o no, por lo que mientras esta condición de la Comisión Interventora no es resuelta, el proceso no ha culminado como erróneamente pretende interpretar la sala declarándolos ganadores a los accionados y*

---

<sup>7</sup> Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

*requiriendo a la Universidad emitir sus respectivos nombramientos, atentando contra norma jurídica expresa en audiencias esgrimida”.*

14. En cuanto al derecho a la igualdad, arguye que se habría perpetrado un trato desigual a los otros participantes quienes obtuvieron una nota de acuerdo con sus méritos, lo cual vulneró, a su vez, el precepto constitucional contenido en el artículo 228.
15. Sobre lo expuesto, la entidad accionante solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada.

### **3.2. Fundamentos de la autoridad judicial accionada**

16. Los jueces Guillermo Pedro Valarezo Coello y Beatriz Irene Cruz Amores, en su informe de descargo, señalaron que la sentencia impugnada no declaró la existencia de un derecho a los accionantes. Al contrario, siguiendo la naturaleza de la acción protegieron la vulneración del derecho ya reconocido a los accionantes por haber ganado el concurso de méritos y oposición.
17. También, indicaron que, únicamente, conocieron los hechos concretos que impugnaron los accionantes porque alegaron eran violatorios de derechos. Además, dejan en claro que no se conoció sobre situaciones de terceros, tan es así que rechazaron el pedido de *amicus curiae* presentado por John Alfredo Arias y no sé abrió los efectos de la sentencia a su favor.
18. Por último, solicitaron que “*se tenga como elemento de descargo a nuestro favor, la motivación de las sentencias emitidas de primera y segunda instancia*”.

## **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

### **Cuestión previa**

19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>8</sup>
20. La entidad accionante alega la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, en virtud de una presunta inobservancia de los establecido en los artículos 226 y 228 de la Constitución, y del derecho a la igualdad, por un presunto trato diferenciado con otros participantes del concurso de oposición y méritos. Al respecto, corresponde determinar si la entidad accionante está legitimada para alegar estos derechos.
21. En la sentencia No. 282-13-JP/19, de 04 de septiembre de 2019, esta Corte Constitucional estableció que “*la titularidad de los derechos recae en los individuos o*

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14- EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

*colectivos, mas no en el Estado y sus distintos órganos”.*<sup>9</sup> No obstante, reconoció que los órganos de administración del Estado con el fin de garantizar un ejercicio de defensa en los procedimientos administrativos y judiciales, “*pueden ejercer el ámbito procesal de derechos como los mencionados, y pueden, al igual que cualquier sujeto dotado de personalidad, activar la jurisdicción en búsqueda de una solución motivada, basada en derecho y obtenida en el marco de un proceso que se desarrolle con todas las garantías, a fin de garantizar el ejercicio efectivo de sus competencias*”.<sup>10</sup>

22. En concordancia con ello, en las sentencias No. 729-14-EP/20<sup>11</sup> y No. 2681-16-EP/21, este Organismo consideró que, aun cuando las entidades públicas pueden presentar una vulneración a la seguridad jurídica, solo lo pueden hacer cuando se trata de normas relacionadas al procedimiento judicial. Por lo que, determinó que no es posible analizar el cargo de seguridad jurídica por la presunta inobservancia de la norma contenida en el artículo 228 de la Constitución, ya que este no se refiere a la tramitación del juicio.
23. Así, de los párrafos precedentes, este Organismo considera que se ha configurado un precedente en sentido estricto que puede formularse en la siguiente regla: Si (i) una entidad pública alega la vulneración al derecho a la seguridad jurídica dentro de una acción extraordinaria de protección; (ii) por considerar que el otorgamiento de nombramientos desconoce lo prescrito en el artículo 228 de la CRE, respecto del ingreso al sector público por medio de un concurso de méritos y oposición [**Supuesto de hecho**]; entonces, al no tratarse de una presunta inobservancia de normas relacionadas al procedimiento judicial, la entidad pública no tiene titularidad ni legitimación activa para alegar dicha vulneración y debe ser rechazada por improcedente [**Consecuencia jurídica**].
24. Es así que, en este caso, dado que el accionante es una entidad del sector público y alegó la vulneración de seguridad jurídica en su demanda, se cumple con el primer elemento de la mencionada regla (i). De igual manera, del cargo expuesto en el párrafo 11 supra, se desprende que la entidad pública alegó, precisamente, que el otorgamiento de nombramientos inobservó del artículo 228 de la CRE y con ello vulneró su derecho; por lo que, de igual manera, se cumple también con el presupuesto (ii). En consecuencia, verificado que la causa se encuentra en los supuestos facticos de la regla jurisprudencial, esta Corte determina que la entidad accionante no tiene la titularidad ni la legitimación

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 282-13-JP/19, de 04 de septiembre de 2019, párr. 31.

<sup>10</sup> *Ibidem*, párr. 32.

<sup>11</sup> “23. En el presente caso, la norma cuya transgresión se alega, la contenida en el artículo 228 de la Constitución, no se refiere a la tramitación de un juicio, es decir, no es una norma adjetiva. Y tampoco trae aparejada la eventual vulneración de un derecho con contenido procesal. De hecho, el IESS se refiere a los derechos de participación e igualdad, previstos en los artículos 61.7 y 66.4 de la Constitución (ver párr. 8.2. supra), de quienes pudieron haber participado en el concurso de méritos y oposición, es decir, ni siquiera invocó un derecho del que sea titular.

25. En este caso, en definitiva, la alegación del accionante no permite formular un problema jurídico ya que una eventual vulneración de derechos fundamentales, por ejemplo, al derecho a la seguridad jurídica, no tendría implicaciones procesales; y, además conllevaría a un examen de mérito cuyos requisitos para su procedencia no se han verificado. Por lo tanto, no es posible plantear un problema jurídico relacionado con el cargo que se ha examinado en esta sección.”

activa para alegar dicha vulneración en el marco de esta acción extraordinaria de protección y no corresponde que esta Corte se pronuncie al respecto.

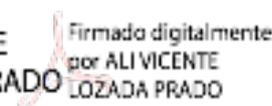
25. Lo mismo sucede con el cargo sobre el derecho a la igualdad, pues las entidades del sector público no son titulares del derecho a la igualdad y, aun cuando arguye que se habría perpetrado un trato desigual frente a otros participantes, la entidad accionante no tiene legitimación para alegar la vulneración de derechos de otros particulares ajenos al proceso. Por lo que, tampoco este cargo es susceptible de análisis.
26. Por lo tanto, al evidenciarse que la entidad accionante carece de legitimación activa para interponer la presente acción extraordinaria de protección por los derechos de seguridad jurídica e igualdad, no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre el fondo del caso.

### V. Decisión

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

1. Rechazar la acción extraordinaria de protección **No. 2800-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
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 (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 08 de marzo 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**

**SENTENCIA No. 2800-17-EP/23****VOTO CONCURRENTE****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con fundamento en el artículo 92<sup>1</sup> de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), así como en el artículo 38<sup>2</sup> del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC), presenté mi concurrencia respecto a la sentencia de mayoría No. 2800-17-EP/23.
2. La sentencia de mayoría expone que en virtud de diferentes decisiones constitucionales se ha establecido la siguiente regla de trámite:

*Si (i) una entidad pública alega la vulneración al derecho a la seguridad jurídica dentro de una acción extraordinaria de protección; (ii) por considerar que el otorgamiento de nombramientos desconoce lo prescrito en el artículo 228 de la CRE, respecto del ingreso al sector público por medio de un concurso de méritos y oposición [Supuesto de hecho]; entonces, al no tratarse de una presunta inobservancia de normas relacionadas al procedimiento judicial, la entidad pública no tiene titularidad ni legitimación activa para alegar dicha vulneración y debe ser rechazada por improcedente [Consecuencia jurídica]<sup>3</sup>.*

3. En atención a la regla en mención, la sentencia de mayoría concluyó que:

*24. Es así que, en este caso, dado que el accionante es una entidad del sector público y alegó la vulneración de seguridad jurídica en su demanda, se cumple con el primer elemento de la mencionada regla (i). De igual manera, del cargo expuesto en el párrafo 11 supra, se desprende que la entidad pública alegó, precisamente, que el otorgamiento de nombramientos inobservó del artículo 228 de la CRE y con ello vulneró su derecho; por lo que, de igual manera, se cumple también con el presupuesto (ii). En consecuencia, verificado que la causa se encuentra en los supuestos facticos de la regla jurisprudencial, esta Corte determina que la entidad accionante no tiene la titularidad ni la legitimación*

<sup>1</sup> LOGJCC. Art. 92.- Votos concurrentes y votos salvados. - Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión.

<sup>2</sup> RSPCCC. Art. 38.- Votos concurrentes y votos salvados. -Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán emitir votos concurrentes o votos salvados.

Los votos concurrentes son aquellos que muestran su acuerdo con la parte resolutive del proyecto de sentencia o dictamen presentado por la jueza o juez sustanciadora, pero expresan discrepancia o exponen argumentos adicionales respecto a la fundamentación jurídica, sin que esto implique desacuerdo con la decisión. (...)

Los votos concurrentes y los votos salvados serán anunciados ante el Pleno de la Corte Constitucional de forma obligatoria. Estos votos serán suscritos por la jueza o juez y remitidos a la Secretaría General, dentro del término de diez días contados a partir de la adopción de la decisión. En caso de no hacerlo, la Secretaría General sentará razón y continuará con el trámite de notificación.

Para efectos de proclamación del resultado de la votación, los votos concurrentes se contabilizarán con los votos a favor del proyecto de sentencia o dictamen. (...)

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2800-17-EP/23, párr. 23.

*activa para alegar dicha vulneración en el marco de esta acción extraordinaria de protección y no corresponde que esta Corte se pronuncie al respecto*<sup>4</sup>.

4. Al respecto, si bien comparto en parte con el análisis realizado en la sentencia de mayoría, considero adecuado referir que existirán situaciones en los cuales este Organismo podría tener la oportunidad de analizar el fondo de la controversia cuando una entidad pública alegue la vulneración a la seguridad jurídica sin necesariamente relacionarla con la contravención de normas del procedimiento; pues, se debe considerar que la seguridad jurídica es un derecho constitucional de protección, el cual es transversal a todo el ordenamiento jurídico y persigue que los sujetos cuenten con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.
5. En tal sentido, si bien comparto la decisión del voto de mayoría, estimo que es posible, inclusive en virtud del principio *iura novit curia*<sup>5</sup>, conocer el fondo de la controversia respecto a casos presentados por entidades públicas en que se alegue la vulneración a la seguridad jurídica sin que exista una determinación concreta respecto a la contravención de una regla de procedimiento.

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

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2800-17-EP/23.

<sup>5</sup>LOGJCC. Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: 13. Iura novit curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional.

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2800-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 20:15; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

280017EP-544f0



**Caso Nro. 2800-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día miércoles veintidós de marzo de dos mil veintitrés por el señor presidente Alí Lozada Prado y la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 3224-17-EP/23**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 08 de marzo de 2023

**CASO No. 3224-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 3224-17-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia emitida dentro de un juicio sumario por daños y perjuicios ligado a un proceso en el que se determinaron infracciones a la Ley de Defensa del Consumidor. Se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en vista de que la sentencia impugnada sí cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficiente.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales relevantes**

1. El 1 de julio de 2013, Amparo María Mosquera Villavicencio presentó una demanda de daños y perjuicios, iniciando así un juicio sumario, en contra de MAPFRE ATLAS COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. (en adelante “**MAPFRE**”)<sup>1</sup>. El proceso fue signado con el No. 17553-2013-3750 y recayó en el Juzgado Tercero de Contravenciones de Pichincha. A partir de 2016, el proceso se siguió ante el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Carcelén del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (en adelante, también, “**Juez**”)<sup>2</sup>.
2. El 8 de agosto de 2017, el Juez emitió sentencia en la que aceptó parcialmente la demanda y dispuso que MAPFRE pague a Amparo María Mosquera Villavicencio, por concepto de daños y perjuicios, US\$ 115.840,00 más US\$ 6.000,00 para los honorarios

<sup>1</sup> Como antecedente, en el proceso signado con el No. 1940-2012-EQ, tramitado ante el mismo juzgado, MAPFRE fue sancionada por haber infringido el artículo 75 de la Ley de Defensa del Consumidor en cuanto la compañía se habría negado a cumplir con el contrato de seguro celebrado con su contraparte y cubrir los gastos correspondientes luego de un siniestro vehicular. En la sentencia de este proceso se le dispuso indemnizar a Amparo María Mosquera Villavicencio. El juicio sumario a partir del cual se origina la presente acción extraordinaria de protección (*i.e.* No. 17553-2013-3750) fue iniciado por Amparo María Mosquera Villavicencio para que se verifiquen y cuantifiquen los daños. La cuantía se fijó en US\$ 800.000,00.

<sup>2</sup> De conformidad con la resolución No. 0366-2015 del Consejo de la Judicatura, el Juzgado Tercero de Contravenciones de Pichincha fue suprimido y se creó la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Carcelén del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha.

de los abogados<sup>3</sup>. El 14 de agosto de 2017, MAPFRE interpuso recurso de aclaración; este fue negado mediante auto de 21 de agosto de 2017.

3. El 24 de agosto de 2017, MAPFRE interpuso recurso de apelación; este fue negado, por improcedente, mediante auto de 25 de agosto de 2017<sup>4</sup>. En contra de esta decisión, el 30 de agosto de 2017, MAPFRE interpuso recurso de hecho; este fue negado, por improcedente, mediante auto de 1 de septiembre de 2017<sup>5</sup>.
4. El 29 de septiembre de 2017, MAPFRE (en adelante, también “**compañía accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por el Juez el 8 de agosto de 2017 (en adelante “**sentencia impugnada**”).

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. Mediante auto de 8 de febrero de 2018, la Sala de Admisión, conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y Marien Segura Reascos y el entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección.
6. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
7. Mediante auto de 16 de febrero de 2023, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió el término de cinco días al juez de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Carcelén del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, para que presente un informe, debidamente motivado, acerca de los argumentos planteados en la acción extraordinaria de protección. El informe requerido fue presentado por Mauricio Javier Estrella Caizaguano, juez de garantías penales de la parroquia Carcelén.

---

<sup>3</sup> Para cuantificar el daño, el Juez aplicó la siguiente fórmula: “*únicamente se tomará como tiempo de uso del vehículo, las ocho horas laborales de día y no las 24 horas que tiene el día, y se considerara que entre el 28 de febrero del año 2011 y el 15 de enero del año 2015 que es el tiempo en el cual se privó a la actora de la causa Señora AMPARO MARIA AUGUSTA MOSQUERA VILLAVICENCIO, la tarifa mínima de alquiler de un taxi era conforme la RESOLUCION No. 001-DIR-2003-CNTTT, es de 1 de dólar, por lo que se considerar [sic] de manera totalmente conservadora el valor de USD. 10, 00 por cada hora de movilización, por lo que al considerarse 8 horas diarias, el valor diario por concepto de movilización que se estima en el presente caso es de USD. 80,00 (OCHENTA DOLARES AMERICANOS), esto multiplicado por los 1.448 (MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y OCHO DIAS), da un total de USD. 115.840,00 (CIENTO QUINCE MIL OCHOCIENTOS DOLAES AMERICANOS), suma que se determina por concepto de daño emergente*”.

<sup>4</sup> El Juez indicó que, de acuerdo con el artículo 391 del Código de Procedimiento Penal, no cabía recurso alguno en contra de la sentencia. La referida disposición prescribía: “*Art. 391.- Daños y perjuicios.- La jueza o juez que sentencie una contravención es también competente para conocer de la acción correlativa de daños y perjuicios, la que se sustanciará en juicio verbal sumario y en cuaderno separado. De la sentencia que dicte en este juicio no habrá recurso alguno [...]*”.

<sup>5</sup> El razonamiento del Juez fue el mismo utilizado al momento de inadmitir el recurso de apelación.

## 2. Competencia

8. 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, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “**Constitución**”) y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”).

## 3. Fundamentos de las partes

### 3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. La compañía accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, de acuerdo con el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución.
10. Sostiene que la sentencia impugnada no habría sido suficientemente motivada al no plantear una “*premisa normativa completa*” en vista de que “*se agota en la enunciación de la normativa civil y algunas normas constitucionales de carácter general, sin incluir parámetros normativos y jurisprudenciales específicos que debieron observarse para la cuantificación de este tipo de indemnizaciones*”. Alega, además, que, a pesar de la existencia de normas específicas aplicables al caso, el Juez habría acudido a la sana crítica para emitir su decisión.
11. Considera que la sentencia impugnada no habría sido suficientemente motivada al no presentar una “*premisa fáctica*” en cuanto el Juez habría eliminado “*los únicos elementos que conforman la verdad procesal (peritajes)*” y tomado “*como único elemento fáctico a la sentencia del juicio principal*”.
12. Como pretensión, solicita que la Corte Constitucional declare la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, deje sin efecto la sentencia impugnada y disponga que otro juez emita una nueva sentencia.

### 3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

13. En su informe de descargo, el Juez indica que, en la demanda de acción extraordinaria de protección, no se ha considerado el contenido integral del fallo sino únicamente fragmentos de este. En reiteradas ocasiones sostiene que, en la decisión impugnada, se limitó a la cuantificación de daños y que ha actuado de acuerdo con las normas aplicables. Además, considera que, en su demanda, la compañía accionante únicamente expresa su inconformidad con lo resuelto y que pretende que, a través de una acción extraordinaria de protección, se discuta acerca del fondo del proceso de origen.

## 4. Análisis constitucional

14. 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. En el caso concreto, de acuerdo con lo indicado en los párrafos 9-11 *supra*, la compañía accionante ha formulado un solo cargo, relativo a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

15. Respecto de los cargos en una demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional ha considerado que estos configuran una argumentación completa si reúnen, al menos: 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<sup>6</sup>.
16. Asimismo, la Corte Constitucional, con base en el principio de preclusión, ha establecido que, al momento de dictar sentencia, la eventual constatación de que un cargo carece de argumentación completa: *“no puede conllevar, sin más, el rechazo del 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”*<sup>7</sup>.
17. Acerca del único cargo de la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte verifica que el mismo no configura una argumentación completa ya que, a pesar de que en la demanda se presenta una tesis o conclusión en la que se afirma cuál es el derecho alegado (*i.e.* el derecho al debido proceso en la garantía de motivación), no se han señalado actuaciones u omisiones concretas con las que el Juez habría vulnerado este derecho y, consecuentemente, la demanda tampoco cuenta con una justificación jurídica que muestre por qué tales acciones u omisiones judiciales habrían vulnerado el derecho de forma directa e inmediata. En efecto, la compañía accionante se limita a realizar afirmaciones generales, detalladas en los párrafos 10 y 11 *supra*, y concluir automáticamente que su derecho ha sido vulnerado.
18. A pesar de que el único cargo de la demanda carece de argumentación completa, esta Corte decide formular un problema jurídico a partir de él y pronunciarse sobre el fondo de la presente acción extraordinaria de protección. Esta decisión se toma a partir de: i) la aplicación del principio de preclusión; ii) el empleo de un esfuerzo razonable para identificar un problema jurídico a partir de este cargo; iii) la consideración de que la compañía accionante ha presentado un único cargo en su demanda; y, iv) la consideración de que, de la lectura íntegra de la demanda, se desprende que la principal preocupación de la compañía accionante está relacionada con este punto de debate.
19. Por ello, para responder al cargo formulado por la compañía accionante, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

<sup>7</sup> *Ibid.*, párr. 21.

debido proceso en la garantía de motivación por presentar una fundamentación normativa y/o fáctica insuficiente?

20. A continuación, se presenta el análisis y la respuesta al problema jurídico planteado.

**4.1. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por presentar una fundamentación normativa y/o fáctica insuficiente?**

21. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y lo dota de contenido de acuerdo con 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.*

22. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, el criterio rector para examinar un cargo sobre una posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación “*establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (énfasis del original)*”<sup>8</sup>.

23. La fundamentación normativa suficiente exige 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*”<sup>9</sup>. Por su parte, la fundamentación fáctica suficiente implica: “*una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso*”<sup>10</sup>.

24. La vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación está ligada a la deficiencia motivacional. La deficiencia motivacional puede corresponder con los siguientes tipos: inexistencia, insuficiencia o apariencia<sup>11</sup>. A la vez, una argumentación jurídica es insuficiente cuando la decisión cuenta con fundamentación normativa y

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

<sup>9</sup> Ibid., párr. 61.1.

<sup>10</sup> Ibid., párr. 61.2.

<sup>11</sup> Ibid., párr. 66.

fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple con el estándar de suficiencia aplicable al caso<sup>12</sup>.

25. En este caso, como se expuso en los párrafos 10-11 *supra*, la compañía accionante alega que el Juez habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de motivación debido a que la sentencia impugnada presentaría una argumentación jurídica insuficiente ya que tanto la fundamentación normativa como fáctica serían, según su criterio, insuficientes.
26. Cabe aclarar que el análisis que se expone a continuación no pretende determinar si la decisión del Juez –al momento de valorar la prueba, aplicar el derecho o dictar la parte resolutive de la sentencia– fue acertada, ya que aquello no le corresponde a la Corte Constitucional; en efecto, únicamente se verificará si el auto impugnado fue o no suficientemente motivado de acuerdo con los precedentes de la Corte anteriormente expuestos.
27. En primer lugar, de la lectura de la decisión impugnada, se verifica que el Juez realizó un recuento detallado de los hechos procesales relevantes, de las alegaciones de las partes y de la prueba aportada por cada parte procesal<sup>13</sup>.
28. En segundo lugar, el Juez destina una sección específica de la sentencia para referirse a la forma en que valoró cada una de las pruebas aportadas en el proceso<sup>14</sup>. Por considerarse impertinentes, ciertas pruebas fueron directamente excluidas. Por ejemplo: “A fojas 127 consta la confesión judicial de la actora Amparo María Augusta Mosquera Villavicencio, la cual no aporta ni favorece en nada a las excepciones planteadas por el demandado”. Otras pruebas y, en especial, los peritajes, frente a los cuales existe una preocupación de la compañía accionante conforme consta en el párrafo 11 *supra*, fueron analizadas con mayor detalle. Así, luego de analizar cada informe pericial del proceso, el Juez tomó la siguiente decisión:

*Reiterando una vez más que, el perito es un auxiliar de la administración de justicia, por ende del juez, siendo por esto que su informe tiene un valor relativo como referencia importante del perjuicio ocasionado, pues de aceptarse como medio de prueba valorativo obligatorio y vinculante, estaríamos ante un perito juzgador y no así la autoridad judicial respectiva (juez) quien es la autoridad revestida de potestad pública para analizar las constancias probatorias, y así en el caso de los informes periciales de convencerlo puede tenerlo en cuenta para la decisión final, pero ante todo debe estudiar los fundamentos, como las conclusiones de estos, con sana crítica y cuidando que los mismos no contravengan o infrinjan a la ley; y si lo convence los tomará en cuenta caso contrario no lo hará, aquí es donde prima más el criterio judicial conforme lo prevé el Art. 262 del*

---

<sup>12</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 69. Acerca del estándar de suficiencia, ver el párrafo 64.1 de la sentencia citada en el que esta Corte ha considerado: “El estándar de suficiencia es el grado de desarrollo argumentativo que razonablemente se debe exigir para dar por suficiente la fundamentación normativa o la fundamentación fáctica de una argumentación jurídica. El referido estándar señala cuán riguroso debe ser el juez frente a la motivación que examina. La determinación del referido estándar va a depender del tipo de caso de que se trate”.

<sup>13</sup> Expediente, fojas 1190-1194.

<sup>14</sup> Expediente, fojas 11904 (vuelta)-1197.

*Código de Procedimiento Civil en su inciso final “No es obligación del juez atenerse, contra su convicción, al juicio de los peritos”. Los informes periciales y respectivas “aclaramientos y ampliaciones” actuados en la presente causa, por sus manifiestas contradicciones no otorgan confianza al juzgador por lo que no surten efectos definitivos, y le corresponde a esta autoridad apreciar libremente con la debida ponderación los informes periciales para aceptarlos en su totalidad o en parte por la facultad legal de la sana crítica.*

- 29.** En tercer lugar, la sentencia cuenta con una sección titulada ‘Análisis’ en la que existe un proceso argumentativo encaminado a determinar si la compañía accionante efectivamente había provocado un daño a su contraparte del proceso de origen y, luego de concluir que sí, la correspondiente cuantificación de tal daño<sup>15</sup>.
- 30.** Esta Corte verifica también que la sentencia cuenta con la enunciación de las normas que el Juez utilizó para tomar su decisión final así como la justificación de su aplicación al caso concreto. Para justificar la competencia del juzgador y determinar la naturaleza del proceso, se citaron los artículos 87 de la Ley de Defensa del Consumidor, 391 del Código de Procedimiento Penal y 828 del Código de Procedimiento Civil. Al momento de valorar la prueba y, en especial, los peritajes que fueron parte del proceso, el Juez invocó los artículos 258, 116, 117, 259 y 262 del Código de Procedimiento Civil y realizó un ejercicio de subsunción frente a los hechos del caso concreto. Además, aplicó los artículos 52 (derechos del consumidor) y 82 (derecho a la seguridad jurídica) de la Constitución para indicar que, ante la verificación de que un consumidor había sufrido un daño, era necesario que se realice la cuantificación del daño en la propia sentencia. Asimismo, cuantificó el daño, de acuerdo con los componentes del mismo, al aplicar el artículo 1572 del Código Civil.
- 31.** En resumen, respondiendo al problema jurídico planteado:
- i)** El derecho al debido proceso en la garantía de motivación se vulnera, entre otros motivos, cuando la decisión de una autoridad presenta deficiencia motivacional por contener una argumentación jurídica insuficiente. Existe insuficiencia cuando la decisión cuenta con fundamentación normativa y fáctica, pero alguna de ellas no cumple con el estándar de suficiencia aplicable al caso.
  - ii)** La sentencia impugnada, en la que el Juez aceptó parcialmente la demanda y mandó a la compañía accionante a indemnizar, por concepto de daños y perjuicios, a su contraparte del proceso de origen, sí cuenta con una argumentación jurídica suficiente. En concreto, cuenta con una fundamentación fáctica suficiente en cuanto el Juez consideró y valoró argumentadamente la prueba aportada por las partes procesales y con una fundamentación normativa suficiente ya que indicó las normas en las que basó su decisión y justificó su aplicación en el caso.

---

<sup>15</sup> Expediente, fojas 1197-1200.

iii) Al contar con una argumentación jurídica suficiente, esta Corte concluye que la sentencia impugnada no vulneró el derecho de la compañía accionante al debido proceso en la garantía de motivación.

32. Al no constatar una vulneración de derechos, corresponde que esta Corte desestime la acción extraordinaria de protección.

## 5. Decisión

33. En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve lo siguiente:

**33.1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 3224-17-EP**.

**33.2. Disponer** el archivo de la causa y la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

34. 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; 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

322417EP-538f4



**Caso Nro. 3224-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



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



**Sentencia No. 204-18-EP/23**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M., 08 de marzo de 2023

**CASO No. 204-18-EP**

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

**SENTENCIA No. 204-18-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto que declaró la prescripción de la acción penal por estupro. La Corte desestima la acción al verificar que no existe la vulneración alegada del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al encontrar que el auto impugnado cumple con el criterio de motivación suficiente, al estar basada en normas y principios aplicables al caso concreto.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 28 de mayo de 2013, MPEG,<sup>1</sup> en representación de su hija adolescente, presentó una denuncia por el presunto delito de estupro en contra de Néstor Ramiro Muñoz Campos.<sup>2</sup>
2. El 14 de abril de 2014, se llevó a cabo la audiencia de formulación de cargos en la cual el fiscal de la causa formuló cargos en contra del procesado por el presunto delito de estupro. El juez de la Unidad Judicial Penal, con sede en el cantón Ambato, con base en el pedido del fiscal, dictó medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva.
3. El 24 de junio de 2014, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Ambato resolvió dictar auto de sobreseimiento definitivo tanto del proceso como del procesado. Esta decisión fue impugnada por Fiscalía. El 02 de septiembre de 2014, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua aceptó el recurso de apelación interpuesto, revocó el auto de sobreseimiento y en su lugar dictó auto de llamamiento a juicio en contra del procesado, por el delito previsto y sancionado en el artículo 509 del Código Penal, bajo cuya normativa se tramitó la causa. Además, la Sala dictó prisión preventiva en contra del procesado y dispuso, “[e]jecutoriado el auto, remítase el expediente al Juzgado de origen para los fines legales consiguientes”.

<sup>1</sup> A fin de evitar la exposición pública de la niña víctima y precautar el derecho a su dignidad, intimidad, confidencialidad y no revictimización, se omiten sus nombres, así como los de sus padres en esta sentencia, en conformidad con los artículos 44, 66.20 y 78 de la Constitución de la República, artículo 9, numerales 2 y 6, en concordancia con el artículo 15, numerales 2 y 3 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y artículo 52.4 del Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 5.20 del COIP, así como al protocolo de confidencialidad de esta Corte.

<sup>2</sup> Según la denuncia los hechos habrían ocurrido el 06 de junio de 2012.

4. El 02 de julio de 2015, el juez de la Unidad Judicial Especializada en Garantías Penales de Tungurahua, Juan Carlos Vayas Vallejo giró la correspondiente boleta de captura, al evidenciar que: *“ De la revisión del expediente consta que mediante auto de fecha 02 de septiembre de 2014, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Tungurahua ha procedido a revocar el auto de sobreseimiento del proceso y del procesado y en su defecto ha dictado auto de llamamiento a juicio en contra del (procesado) de igual manera conforme lo dispuesto en el Art. 167 del Código de Procedimiento Penal, con el fin de asegurar su comparecencia a juicio han ordenado la prisión preventiva por parte de la misma Sala; por lo que de la revisión de los recaudos procesales del expediente constante en la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Tungurahua, se verifica que no se encuentra girada la correspondiente boleta de captura. En tal virtud el suscrito procede a girar la misma”*.
5. El 31 de mayo de 2017, el jefe de la policía judicial de la subzona Tungurahua No. 18 informó sobre la detención del procesado. El 15 de junio de 2017, el procesado, con fundamento en el principio de favorabilidad, solicitó la declaratoria judicial de prescripción de la acción.
6. El 17 de agosto de 2017, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Ambato de la provincia de Tungurahua dictó sentencia en la que declaró la culpabilidad del procesado como autor del delito de estupro tipificado el artículo 509 y sancionado en el artículo 510 del Código Penal (en adelante, “CP”).<sup>3</sup> Respecto al pedido de declaración judicial de la prescripción de la acción, el Tribunal lo negó.<sup>4</sup> No obstante, dispuso investigar el retardo injustificado de la tramitación de la causa.<sup>5</sup> En contra de esta decisión, el procesado interpuso recurso de apelación.

---

<sup>3</sup> Art. 509 CP: *“Llámase estupro la cópula con una persona, empleando la seducción o engaño para alcanzar su consentimiento”*.

Art. 510 CP: *“El estupro se reprimirá con prisión de tres meses a tres años si la víctima fuere mayor de catorce años y menor de dieciocho”*. En tal virtud, el Tribunal impuso al procesado la pena de 3 años de prisión correccional y como reparación integral a la víctima ordenó el pago de USD \$ 5.000,00.

<sup>4</sup> El Tribunal con base en la disposición transitoria primera del COIP, una sentencia de la Corte Nacional de Justicia (no identificada) y la obligación impuesta por la Constitución, el COIP y el Código Orgánico de la Función Judicial de precautar los derechos de las víctimas, y si son niñas, niños y adolescentes observar el principio del interés superior (arts. 35 y 45 CRE) sostuvo, *“...no se puede por tanto aplicar el principio de favorabilidad a efectos de fomentar la impunidad, tanto más que es política del Estado, y en el (R.O. No. 746 de 16 de julio de 2012), el Consejo de la Judicatura declaró de máxima prioridad, a todos los procesos que por delitos de indemnidad sexual se siguen en los juzgados y unidades judiciales de garantías penales de todo el país, especialmente los cometidos contra niñas, niños y adolescentes y personas en condiciones de vulnerabilidad”*.

<sup>5</sup> Al respecto, el Tribunal manifestó, *“[e]n relación a la demora en la tramitación de la presente causa se debe indicar que la instrucción fiscal en esta causa se dictó el 14 de abril del 2014, las 10h00, existiendo un auto de sobreseimiento, el mismo que fue apelado ante la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, la que revoca el sobreseimiento y dicta el auto de llamamiento a juicio el martes 2 de septiembre de 2014, a las 16h30, la boleta de captura en contra del procesado fue extendida el 02 de julio de 2015, la que se hizo efectiva el 31 de mayo del 2017, siendo estas las causas que han impedido la celeridad del proceso y retardando así la administración de justicia, sin ser esto responsabilidad del Tribunal, que recién el 12 de junio de 2017, las 10h09 avocó conocimiento, por lo que se debe investigar el retardo injustificado”*.

7. El 16 de noviembre de 2017, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (en adelante “la Sala”), mediante auto, resolvió, “...*declarar la prescripción de la acción penal legislada ahora como privada del delito de estupro, seguida en su contra, pues la misma operó el 14 de abril del año 2016*”. Además, la Sala dispuso la inmediata libertad ambulatoria del procesado, dejando sin efecto la orden de encarcelamiento, las medidas de protección y las medidas cautelares dictadas en su contra. Asimismo, calificó a la actuación fiscal de negligente, ordenó investigar esta actuación, la de la Policía Judicial y la demora en el libramiento de la orden de captura. De este auto, la fiscal de la causa solicitó su aclaración y ampliación. El 29 de noviembre de 2017, la Sala los negó por improcedentes.<sup>6</sup> Frente a lo cual, la fiscal de la causa interpuso recurso extraordinario de casación.
8. El 04 de diciembre de 2017, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, mediante auto notificado el mismo día, denegó el recurso de casación.<sup>7</sup>
9. El 03 de enero de 2018, Juan José Simon Campaña, coordinador general defensorial zona 3, Tamara Alexandra Carrillo Tamayo, especialista DDHH 3 de la Defensoría del Pueblo<sup>8</sup> y MPEG (en adelante, “**los accionantes**”), presentaron en forma conjunta una acción extraordinaria de protección en contra del auto de fecha 16 de noviembre de 2017 cuya aclaración y ampliación fue negada el 29 del mismo mes y año. La acción extraordinaria de protección fue signada con el N°. 0204-18-EP.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Al respecto la Sala sostuvo que si bien la fiscal indicó que respecto a la edad de la víctima acompañó su copia de la cédula, la misma no fue debidamente certificada, sin que tampoco fuese anunciada como prueba en el momento procesal oportuno. Además, la Sala consideró que, “...*nada ha hecho dicha entidad para evitar que la acción prescriba*”. Respecto al principio del interés superior frente al principio de favorabilidad, la Sala sostuvo que existen normas expresas de prescripción de la acción y la inexistencia del delito, por lo que, “...*mal podía el Tribunal resolver contraviniendo las mismas, a riesgo incluso de incurrir en la comisión del delito tipificado y sancionado en el artículo 160 del COIP, como se ha dicho en el auto censurado*”. Además, la Sala sostuvo que en la resolución objeto de este recurso a la víctima, “...*se le ha asegurado sus derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, pero que debido a las circunstancias antes mencionadas que se deben investigar por el organismo correspondiente, destacando que la negligencia del organismo estatal encargado de cumplir con la captura dispuesta no la hizo efectiva en dos años, así como la demora del señor Juez de ejecución de girar la boleta de captura, y de la Fiscalía que no efectuó el seguimiento adecuado ni previno el efecto de la inanición y de la normativa invocada*”.

<sup>7</sup> Ello, con base en el art. 349 del Código de Procedimiento Penal, en razón de que, “...*el recurso de casación, en materia penal -que tiene normativa especial para su admisión-, solamente se puede interponer de la sentencia, no de un auto resolutivo; hecho que continúa legislado de igual forma en el art. 656 (COIP)*”. Al respecto, la Sala consideró que, “... *no se cumple con el requisito de legalidad, tipicidad o taxatividad, eso es que esté permitida en la ley la interposición del recurso, o lo que es lo mismo debe tratarse de la impugnación a una providencia permitida legalmente, que en el caso no se presenta, por cuanto, en el artículo transcrito solamente se faculta impugnar vía casación de la sentencia, no de un auto como el proferido por el Tribunal, razón por la que deviene en inadmisibles el recurso interpuesto por la señora Fiscal*”.

<sup>8</sup> En la demanda se especifica que la Defensoría del Pueblo interviene en calidad de accionante conjuntamente con la madre de la víctima en virtud el artículo 9, literal b) de la LOGJCC, “...*que otorga a la Defensoría del Pueblo la legitimación activa para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales*”.

<sup>9</sup> El 12 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las ex juezas constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y el ex juez constitucional Francisco Butiñá

10. El 16 de agosto de 2019, Sara Oviedo, Coordinadora Nacional de la coalición contra el abuso sexual a la niñez (COCASEN) presentó dos escritos en los que solicitó una audiencia en la cual se considere la priorización del caso y se tenga en cuenta el mandato de imprescriptibilidad de la acción penal en casos de delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes realizado el 04 de febrero de 2018, mediante consulta popular.<sup>10</sup>

## II. Competencia

11. 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 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## III. Argumentos de las partes

### a) Fundamentos y pretensión de los accionantes

12. Los accionantes pretenden que se acepte la acción extraordinaria de protección y se declare que la decisión impugnada vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en el principio de favorabilidad (art. 76.5 CRE) y en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), así como “*al derecho a la atención prioritaria*” (art. 35 CRE) y el principio del interés superior de niñas, niños y adolescentes (art. 44 CRE). Con base en estos derechos solicitan que se deje sin efecto la decisión impugnada.
13. En relación con el **derecho a la tutela judicial efectiva**, sostienen que este derecho se efectiviza cuando, “... *las partes dentro del proceso obtienen del juez/a o Tribunal una respuesta o sentencia motivada que se pronuncie sobre el fondo de la controversia poniendo fin a la misma, garantizando el cumplimiento de esta. La celeridad procesal busca eliminar trabas en los procesos judiciales haciendo que el proceso sea ágil,*

---

Martínez, admitió a trámite la causa signada con el N°. 0204-18-EP. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes. 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 presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien mediante providencia de 01 de febrero de 2023 avocó conocimiento de la misma y dispuso que la Sala remita el respectivo informe motivado de descargo.

<sup>10</sup> El 15 de septiembre de 2022 y 18 de enero de 2023, Gladys Lorena Chávez Ledesma, Directora Nacional del Mecanismo de Promoción y Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes, reiteró el pedido respecto a, “...*señalar día y hora que tenga lugar una audiencia en la que se exhiba los argumentos legales que motivaron la acción extraordinaria de protección referida, bajo los principios procesales de inmediación, así el juzgador escuche y conozca directamente los argumentos de las partes, lo cual reforzaría la decisión del señor Juez. Además, dentro de esta audiencia se considere los principios procesales establecidos en la legislación ordinaria, siempre que éstas sean concurrentes con la acción jurisdiccional interpuesta*”.

*rápido y formalista solo en lo imprescindible, por eso los plazos y términos tienden a ser muy breves, siendo perentorios e improrrogables, pero principalmente deben lograr que la decisión del juez sea efectiva”.*

14. Agregan que en este caso, “...*el auto de nulidad (sic) cuestionado vulnera la tutela judicial, toda vez que los señores jueces jamás examinaron el fondo del asunto...(desecharon la acción) en flagrante violación al derecho de tutela judicial que le asiste a la (adolescente víctima), sin tomar en cuenta que pertenece a un grupo de atención prioritaria, al igual que no consider(aron) el interés superior que tiene la menor frente a los demás, por lo que se encontraría en una situación de doble vulnerabilidad” (sic).*
15. Sobre la **garantía de la motivación y el principio de favorabilidad**, indican que la Sala resolvió, “...*en forma arbitraria, declarando la prescripción y no lo hacen solo de la sanción, sino que también lo hacen del proceso, con lo cual le causan un gravísimo daño a la víctima dejándole en la indefensión total; yendo en contra de lo establecido en la Constitución que en su artículo 76.5 señala (transcribe la norma que contiene el principio de favorabilidad)”*. Para luego indicar que, “...*esta garantía fue mal aplicada, esta favorabilidad es aplicable únicamente para la sanción más no para el proceso”*.”
16. En esa línea, refieren que la Sala no aplicó el artículo 101 del Código Penal y la disposición transitoria primera del COIP (transcribe las normas), para señalar que, “...*bajo ninguna circunstancia se debió haber declarado la prescripción, dado que conforme lo señalado en el párrafo anterior es un delito de acción pública el cual prescribe en 5 años; es decir que habiéndose iniciado el 14 de abril de 2014, ese delito prescribía en abril del 2019. Es importante señalar que la argumentación y motivación antojadiza realizada por el Tribunal de la Sala Penal de Tungurahua, cambia la figura de acción pública a acción privada que determina el actual Código Orgánico Integral Penal”*. Agregan que, con este cambio la Sala estaría transgrediendo también la seguridad jurídica.
17. Respecto a la **garantía de la motivación**, manifiestan además que una decisión, “...*no solo consiste en expresar las normas legales en la que se ampara, como lo ha hecho (la Sala), sino que debe fundamentalmente exponer las razones suficientes de hecho y el sustento jurídico que justifica la decisión tomada...[d]e esta manera con la motivación se debe demostrar que la decisión adoptada esta legal y racionalmente justificada sobre la base de aquellos elementos que la fundamentan, elementos que son ajenos en el fallo de la Sala”*. Añaden que la Sala no realizó el análisis de los derechos presuntamente vulnerados de la víctima como adolescente y víctima de delitos sexuales.
18. Además, indican que en la causa penal no solo existieron, “...*excesivas dilaciones indebidas desde la perspectiva de la atenuante penal (sic), sino que también se puede apreciar como una víctima de un delito puede pedir una compensación al Estado por la excesiva duración del proceso, haciendo así justicia en sus derechos violados (...)*

*Por ello resulta imprescindible abordar la cuestión de la prescripción...respecto de aquellos ilícitos que además implican una violación de los derechos humanos...”.*

19. En relación con la vulneración del **derecho a la atención prioritaria y el principio del interés superior**, refieren que la Sala no consideró en el auto impugnado el derecho de la adolescente, ni, “...*las circunstancias que afectan el consentimiento de la víctima, en especial su inmadurez o su situación de dependencia, así la existencia de engaño o seducción, que existió del victimario frente a la menor (sic)...Este tipo penal se comete en los diferentes ambientes sociales tales como entre padrastros e hijastras, entre profesor y alumna, como manifestación de una posición de superioridad y sumisión de los unos y de los otros*”. Añaden que, “...*corresponde realizar un análisis objetivo cualitativo e integral de los hechos, de modo que los Jueces en todo momento garanticen los derechos de las personas que intervienen en un litigio*”.
20. Sobre el **derecho a la seguridad jurídica**, luego de definirlo normativa y doctrinariamente, señalan que este derecho está en concordancia con el principio de aplicación directa e inmediata de los derechos orientado a su ejercicio pleno y efectivo, “[e]l Estado tiene como deber primordial garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales...”.

**b) Contestación a la demanda por parte de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua**

21. Mediante escrito de 09 de febrero de 2023, César Audberto Granizo Montalvo, juez de la Sala accionada indica que deja constancia que, “...*me veo privado de realizar el ejercicio adecuado de mi defensa, por cuanto no se me ha notificado con la demanda respectiva, pero además no se ha subido a la ficha en mención (a la página web de la Corte Constitucional)*”. Sin embargo, refiere que, “... *juntando los elementos enviados como boleta notificatoria*”, así como el auto de admisión que contiene “*el relato resumido*” de la demanda de acción extraordinaria de protección, presenta los argumentos de descargo sobre el auto impugnado.
22. Así sostiene que los accionantes, “...*impugnando un auto que le niega aclaración y ampliación relativa al presunto cumplimiento de haber obtenido la prueba de la edad de la víctima del típico penal, ahora intentan atacar un auto anteriormente dictado, que no fue impugnado y que por haber transcurrido más de los veinte días dentro de los cuales pudo deducir la AEP en contra del auto que ordena la prescripción de la acción, por mandato del precepto 60 de la LOGJCC, en un acto de abuso del derecho, pretenden una revisión de fondo de ese auto, incurriendo en un dúplice causal, ahora sí, de improcedencia*”.
23. Además, refiere que existe falta de legitimación activa, “...*la presunta víctima -a la fecha de interposición de la AEP- era mayor de edad, razón por la que la única legitimada para accionar era ella, no su madre ni los funcionarios de la Defensoría*

*del Pueblo, quienes pudieron intervenir en esa calidad en la acción ordinaria, no en esta AEP". Así también solicita que se aplique la excepción a la regla de preclusión, determinada en la sentencia número 154-12-EP/19, y se rechace la presente acción, pues la decisión no sería objeto de esta acción, en ella, "...no (se) atacan derechos constitucionales, o los que constan en una providencia que no es definitiva ni final (auto de aclaración y ampliación), y menos cuando no hay vulneración de derecho alguno, como en la especie".*

24. Mediante escrito de 14 de febrero de 2023, José Luis López Brazo e Iván Arsenio Garzón Villacrés, jueces de la Sala accionada sostienen que, *"...para dictar este auto y motivarlo conforme a derecho, este Tribunal de alzada analizó normativa inherente a la institución de la prescripción de la acción, como constitucional y legal, doctrina...(y) normativa convencional...así también para aplicar el principio de favorabilidad, entre otros, se recogió el criterio vertido por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia... así como la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos".*
25. Luego de comparar el tipo penal de estupro previsto en el CP y en el COIP agregan que, *"[c]omo se aprecia, el tiempo, el cambio de elementos del tipo, la acción privada comporta la aplicación del principio de favorabilidad y por ende de la prescripción declarada".* Por lo expuesto consideran que el auto impugnado no ha vulnerado los derechos alegados por los accionantes y por tanto solicitan que se desestime la presente acción.

#### **IV. Cuestión previa: Sobre el objeto de la acción extraordinaria de protección**

26. Previo a emitir un pronunciamiento de fondo, corresponde en primer lugar analizar la naturaleza del auto impugnado que declaró la prescripción de la acción y determinar si sobre la misma procede la acción extraordinaria de protección. Por lo que la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico:

**¿El auto que declaró la prescripción de la acción penal es objeto de la presente acción extraordinaria de protección?**

27. En caso de ser positiva la respuesta a dicho problema jurídico, la Corte procederá a analizar el fondo de la demanda. Para el efecto, se debe tener en cuenta que la acción extraordinaria de protección, según el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.
28. En la sentencia No. 154-12-EP/19, esta Corte Constitucional estableció una excepción a la regla jurisprudencial de preclusión procesal de la admisibilidad. La Corte indicó que *"si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso".* Por tal razón, la falta de objeto de

la demanda de acción extraordinaria de protección configura la excepción a la regla de preclusión.

29. En esa línea, este Organismo a través de la sentencia 1502-14-EP/19 estableció un precedente jurisprudencial conceptualizando la forma para identificar cuándo un auto es definitivo y cuándo pone fin al proceso. La Corte señaló que: (1) Un auto pone fin al proceso, siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: “(1.1) el auto resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2.) el auto no resuelve el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones”.<sup>11</sup> Asimismo, excepcionalmente se puede establecer la existencia de un gravamen irreparable (2), conforme a los presupuestos de la sentencia 154-12-EP/19.<sup>12</sup>
30. En el caso concreto, se observa que el auto impugnado no cumple con el supuesto 1.1, al no resolver sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material. Respecto al supuesto 1.2. la prescripción de la acción implica la cesación de la potestad punitiva del Estado por el transcurso de un determinado tiempo. Así, el auto que declaró la prescripción de la acción impide tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. En consecuencia, ese auto tiene carácter de definitivo dentro del proceso penal y es susceptible de una acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en el artículo 94 de la CRE y el artículo 58 de la LOGJCC.

## V. Planteamiento de los problemas jurídicos

31. La conducta judicial que se reprocha a través de esta acción, es que la Sala haya aplicado el principio de favorabilidad sin fundamentos suficientes y declarado la prescripción de la acción, tratándose de una víctima adolescente. Es así que los argumentos de los accionantes se centran en el auto de 16 de noviembre de 2017, mediante el cual la Sala resolvió declarar la prescripción de la acción penal y no en el auto de 29 de noviembre de 2017, al cual los accionantes identifican como decisión impugnada. Este segundo auto negó por improcedentes los recursos de aclaración y ampliación presentados por Fiscalía, sin que los accionantes presenten argumentos respecto a esta decisión. De otro lado, si bien en la pretensión de su demanda los accionantes solicitan que también se revoque el auto de sobreseimiento de fecha 24 de junio de 2014, dictado por el juez de Garantías Penales con sede en el cantón Ambato, el cual fue posteriormente revocado por la Sala, los accionantes tampoco presentan argumentos al respecto. En tal virtud, este Organismo ceñirá su examen al auto de 16 de noviembre de 2017.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1502-14-EP/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 16.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 45: “También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.

32. En relación con las alegadas vulneraciones a los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al derecho a la atención prioritaria (art. 35 CRE) y al principio del interés superior (art. 44 CRE), los accionantes no presentan argumentos autónomos a los descritos sino que los ligan al principio de favorabilidad y a la garantía de la motivación, por lo que la Corte analizará exclusivamente estos dos últimos derechos.<sup>13</sup> Respecto al derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) no existe un argumento claro para entrar a su análisis, toda vez que los accionantes se limitan a transcribir uno de los principios contenidos en el artículo 11 de la CRE.<sup>14</sup>
33. Sobre la garantía del **principio de favorabilidad y la garantía de la motivación**, los accionantes señalan que la Sala, aplicó el principio de favorabilidad sin la motivación suficiente y resolvió la prescripción de la acción obviando que este principio se aplica únicamente a lo sustantivo (pena) y no a lo procesal. Además, los juzgadores no habrían tomado en cuenta que la víctima pertenece a un grupo de atención prioritaria. En consecuencia, alegan que para el cómputo del plazo de la prescripción debió considerarse el tiempo prescrito en el Código Penal y no en el COIP.
34. En atención a lo expuesto, en función de los cargos formulados por los accionantes en contra de la decisión impugnada, en el caso concreto se busca determinar si la conducta judicial de la cual se desprende la decisión de declarar prescrita la acción penal vulnera, por acción, la garantía del principio de favorabilidad, al ser aplicada sin contar con una motivación suficiente. Para atender el cargo expuesto, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

**¿El auto impugnado vulnera la garantía de la motivación, al no presentar una fundamentación fáctica y normativa suficientes para aplicar el principio de favorabilidad y sin considerar que la víctima pertenece a un grupo de atención prioritaria?**

## VI. Resolución del problema jurídico

35. En esta sección, la Corte sostendrá que el auto impugnado cumple con el criterio de motivación suficiente al aplicar el principio de favorabilidad, teniendo en cuenta que la víctima pertenece a un grupo de atención prioritaria. En este sentido, no se vulnera la garantía de la motivación cuando, dentro de un proceso penal, la autoridad judicial analiza en forma minuciosa y fundamentada el tipo penal de estupro por el que fue

---

<sup>13</sup> Esta Corte señala que no entrará al análisis de la presunta vulneración de las normas infraconstitucionales alegadas por los accionantes en el párrafo 16, pues su correcta o incorrecta aplicación escapa del ámbito de competencias de la Corte Constitucional. Tampoco entrará al análisis de los hechos que dieron lugar al proceso penal, como pretenden los accionantes en el párrafo 19. El resolver este asunto implicaría que esta Corte realice un control de mérito, cuestión que según la sentencia No 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, solo cabe en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Lo cual no es el caso, al tratarse de un proceso penal.

<sup>14</sup> Conforme lo establecido en la Sentencia No. 1967-14-EP/20, la cual señaló que “*Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1. Una tesis o conclusión; 2. Una base fáctica; y 3. Una justificación jurídica*”.

juzgado el sentenciado, sus elementos, el tiempo de prescripción de la acción y los compara con el tipo penal de estupro previsto en el COIP y su tiempo de prescripción, enunciando normas de la Constitución y las normas infra constitucionales, además de la aplicación de estas a los hechos sometidos a su conocimiento.

- 36.** El caso en análisis permite tener presente el rol de la garantía de la motivación como un deber constitucional frente a la declaratoria de prescripción, siempre que la motivación sea suficiente en relación a los principios y reglas que revisten el caso concreto como son las razones que justifiquen la aplicación del principio de favorabilidad y la tutela de los derechos que asisten a los sujetos procesales, cuya exigencia de la motivación es que la misma sea suficiente.
- 37.** En relación con la garantía de la motivación prevista en el artículo 76.7.1 de la CRE,<sup>15</sup> esta Corte ha dicho que una argumentación jurídica es insuficiente cuando: *“la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”*.<sup>16</sup> Asimismo, ha establecido que la fundamentación normativa incluye, *“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”*<sup>17</sup> y que, la fundamentación fáctica, *“...debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”*.<sup>18</sup>
- 38.** En función de los cargos y descargos señalados, la Corte evaluará si el auto impugnado cumple con los parámetros establecidos de una fundamentación normativa y fáctica suficiente, esto es, si la Sala realizó un examen fundamentado para aplicar el principio de favorabilidad<sup>19</sup> teniendo en cuenta que la víctima pertenece a un grupo de atención prioritaria. Al revisar la decisión impugnada, esta Corte observa:

---

<sup>15</sup> El artículo 76 numeral 7 literal l protege el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, de fecha 20 de octubre de 2021, párr. 69.

<sup>17</sup> Ibid., párr. 61.1

<sup>18</sup> Ibid, párr. 61.2.

<sup>19</sup> El principio de favorabilidad o de ley posterior más benigna, está reconocido en la Constitución de la República, en el artículo 76, numeral 5. A través de este principio, se impide que la situación jurídica de una persona se mantenga bajo el ámbito de una ley derogada menos benigna que la ley posterior. Por tanto, al momento de promulgarse una ley posterior más benevolente, ésta debe ser aplicada inmediatamente en beneficio de la persona investigada, procesada, acusada o condenada, incluso sin necesidad de petición alguna (ver art. 417 COIP). En la sentencia No. 3393-17-EP/21, de fecha 22 de septiembre de 2021 (párrs. 47 y 48) esta Corte estableció que el principio de favorabilidad no se encuentra limitado a cuestiones sustantivas, sino que también está relacionado con aspectos procesales y de ejecución, *“el principio de favorabilidad está estrechamente vinculado con otro principio del proceso penal, como es la interpretación*

- 38.1.** En el considerando 2.6.2., la Sala analizó el principio de favorabilidad, con base en la CRE, el COIP e instrumentos internacionales de derechos humanos, que reconocen este principio así como su alcance y sostuvo que, *“La favorabilidad es, entonces, un principio fundamental que beneficia al agente pasivo de la infracción, al procesado o al sentenciado, por lo que no puede formar parte de la facultad discrecional de la o del Juez, sino un deber de aplicarlo en su favor...Aclarase que el principio de favorabilidad, que originalmente se estableció solamente para la aplicación de la pena más benigna, en la actualidad se ha ampliado al campo procesal o adjetivo, e incluso al de ejecución de penas, como se explica en líneas infra. Además, de acuerdo a la parte final de la disposición transitoria primera del COIP, las normas constitucionales del debido proceso, así como las reglas por derechos de los justiciables, son de obligatorio cumplimiento y directamente aplicables a cada fase, actuación y procesamiento, en virtud de los artículos 11.3, 424, 425 y 426 de la CRE, cualquiera sea el régimen legal procedimental que se aplique”*.
- 38.2.** En el considerando 2.6.4, la Sala desarrolló el tema de la prescripción del ejercicio de la acción y dio contestación a la solicitud del accionante respecto a que se declare la prescripción de la acción. Al respecto, la Sala consideró: *“La disposición transitoria primera del COIP, antes transcrita, obliga a determinar si la conducta antijurídica del estupro estuvo legislada en el CP y si se mantiene la sanción para ella en el COIP”*. Luego de transcribir las dos normas,<sup>20</sup> la Sala sostuvo que, *“[l]os elementos comunes son el nombre del tipo -estupro, el techo de la sanción de tres años, la existencia de relaciones sexuales con una persona en minoridad; empero, las diferencias evidentes son la base de la sanción: tres meses y un año; el verbo rector que para el primer cuerpo normativo -CP- es ‘seducción o engaño’ mientras en el COIP sólo se dejó el segundo ‘engaño’, ya la acción por seducción ha sido despenalizada; y, la expresión de consentimiento para el primero, que en el segundo ya no se regula. En el CP este delito era de acción pública, cuando la persona tenía entre 14 y*

---

*más favorable a la persona procesada en casos de duda, el cual tiene fundamento en el principio constitucional de interpretación pro persona. De ahí que, es posible también interpretar el principio de favorabilidad contenido en el artículo 76 numeral 5 de la Constitución en el sentido de que éste no se limita a cuestiones sustantivas relacionadas con la conducta punible o la sanción, sino que ‘[...] su alcance trasciende a aspectos procesales y de ejecución’. En consecuencia, también cabe la aplicación del principio de favorabilidad en el caso de dos disposiciones que se encuentren vigentes al mismo tiempo, pero que contengan una regulación distinta respecto de un determinado aspecto sustantivo, procesal o de ejecución”* (énfasis omitido del original).

<sup>20</sup> Para el efecto, la Sala señaló: *“En el Libro Segundo, Título VIII, intitulado de la rufianería y corrupción de menores, Capítulo segundo, que trata sobre el atentado contra el pudor, la violación y el estupro, encontramos los artículos 509 y 510 del Código Penal vigente a la época de comisión del hecho y del inicio del procesamiento, que a su tenor literal rezan: ‘Art. 509.- Llámase estupro la cópula con una persona, empleando la seducción o engaño para alcanzar su consentimiento. Art. 510.- El estupro se reprimirá con prisión de tres meses a tres años si la mujer fuere mayor de catorce años y menor de diez y ocho”. Este tipo penal, ahora en el COIP, lo encontramos en el artículo 167, que dice: “Estupro. - La persona mayor de dieciocho años que recurriendo al engaño tenga relaciones sexuales con otra, mayor de catorce y menor de dieciocho años, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años”*.

*16 años de edad, y privada si era mayor de 16 y menor de 18, mientras en el COIP es de acción privada y la edad comprende entre los 14 y los 18 años. En cuanto a la prescripción de la acción, de acuerdo al artículo 101 del CP, esta por ser de acción pública se producía por el transcurso de cinco años, la cual se modificaba de acuerdo al artículo 528.15 ibídem, que es específico para los delitos de violencia sexual, en el doble del máximo de la pena prevista para la infracción, es decir tres años por dos, que es igual a seis años; mientras según el COIP, por ser de acción privada de acuerdo al artículo 417, el ejercicio de la acción prescribía en dos años”.*

**38.3.** Además, la Sala consideró la respuesta de una consulta realizada al Pleno de la Corte Nacional de Justicia, *“que se comunica a nivel nacional mediante oficio número 667-15-SG-CNJ, el 6 de mayo del 2015”*, sobre el alcance del principio de favorabilidad, en la que esa Corte sostuvo que este principio, *“...se ha extendido al campo adjetivo... ‘Por el principio de favorabilidad toda ley nueva, de contenido penal, debe aplicarse con efecto retroactivo cuando le sea beneficiosa a la persona sospechosa, procesada o quien ha recibido condena. 1. El principio de favorabilidad, como expresión del principio de legalidad, y del derecho a la seguridad jurídica, debe ser aplicado tanto en lo sustantivo penal, como en lo procesal penal; y, en la ejecución de penas. La favorabilidad tiene efecto retroactivo, sin excepción alguna, y debe ser aplicada de oficio y/o a petición de parte’”*. La Sala también tuvo en cuenta una sentencia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, la misma que fue, *“...aportada por el propio ahora sentenciado en relación a un caso similar, es decir de estupro en la persona de una adolescente que (la Sala) califica de procedente la prescripción”*.<sup>21</sup>

**38.4.** En relación con los derechos de la adolescente víctima, la Sala reconoció su, *“...obligación constitucional y legalmente a tutelar los derechos de los justiciables, reconoce que los derechos de la adolescente ofendida no son irrespetados con lo que a continuación se resuelve, en su deber de asegurar el ejercicio de los derechos del procesado a ser tratado con igualdad dentro del proceso, lo que no significa que se desconozca la preeminencia de los derechos de la adolescente por los principios de interés superior, trato y atención prioritarios, derechos y principios que no se ven menoscabados con la resolución porque se le ha asegurado sus derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, pero que debido a las circunstancias antes mencionadas que se deben investigar por el organismo correspondiente, (sic) destacando que*

---

<sup>21</sup> Adicionalmente la Sala analizó que, *“...el cambio establecido por el legislador ecuatoriano, al catalogarle al estupro como infracción de acción privada, ya no pública, y determinar en el artículo 167 del COIP como único verbo rector del tipo el "engaño", la acusación de que el Sentenciado accedió carnalmente a la víctima en base a la "seducción", que sí se preveía como otro verbo rector del estupro en el CP, el delito ya no está legislado en el COIP en la misma forma que en el CP, como quedó explicado en líneas supra; por ende, de conformidad con la disposición transitoria citada, también cabe aplicar el principio de favorabilidad, pues ya no hay el verbo rector del delito por el que el Tribunal A-quo le ha condenado”*.

*la negligencia del organismo estatal encargado de cumplir con la captura dispuesta no la hizo efectiva en dos años, así como la demora del señor Juez de ejecución de girar la boleta de captura, y de la Fiscalía que no efectuó el seguimiento adecuado ni previno el efecto de la inanición y de la normativa invocada; por tanto, en aras de conseguir la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la CRE se tiene que aceptar el recurso de apelación, pues la sentencia impugnada sí vulneró los derechos precisados del procesado, lo cual se debe corregir en esta instancia”.*<sup>22</sup>

- 38.5.** En tal virtud, la Sala, con fundamento en los artículos 345 inciso tercero del CPP, y el 16.2 del COIP, considerando que el proceso se inició el 14 de abril de 2014, esto es, *“habiendo transcurrido en exceso el tiempo de dos años”*, declaró prescrita la acción penal. Adicionalmente, calificó la actuación fiscal de negligente, *“...por falta de diligencia en el cumplimiento de la carga de la prueba, pues ni siquiera ha probado la edad de la Víctima, que es una cuestión constitutiva del delito acusado, y por haber permitido que se produzca la prescripción”* y ordenó investigar *“esta actuación (la de Fiscalía), la de la Policía Judicial por no haber hecho efectiva la captura del Procesado y la demora en el libramiento de esa orden, para lo que se enviarán los oficios correspondientes”*.
- 39.** De lo expuesto, la Sala al analizar el pedido de prescripción de la acción por parte del accionante, así como para aplicar el principio de favorabilidad, examinó en forma minuciosa y fundamentada el tipo penal de estupro por el que fue juzgado el sentenciado, sus elementos, el tiempo de prescripción de la acción y los comparó con el tipo penal de estupro previsto en el COIP y su tiempo de prescripción. Además, la Sala enunció las normas de la CRE, de instrumentos internacionales de derechos humanos, del CP y del COIP, que reconocen este principio, así como consideró la absolución de consulta del Pleno de la Corte Nacional de Justicia y la jurisprudencia emitida por la Sala de lo Penal de dicha Corte Nacional, que establecían que este principio debía aplicarse a lo sustantivo penal, lo procesal penal y en la ejecución de penas, las analizó y relacionó, explicando su pertinencia a los hechos del caso.
- 40.** Con base en ese análisis, la Sala con fundamento en el principio de favorabilidad en su dimensión procesal, tuvo en cuenta que con la entrada en vigencia del COIP, el estupro pasó a ser considerado como delito de acción privada y de acuerdo al artículo

---

<sup>22</sup> Para el efecto, previamente la Sala consideró que, *“...el delito por el cual se ha incoado el procedimiento, llegándose a dictar sentencia condenatoria del Procesado, se ha iniciado el 14 de abril del 2014, a las 10h00, fecha en la cual se dictó la instrucción fiscal, y que la sentencia, el Tribunal de Garantías Penales, con sede en el cantón Ambato, la profirió el jueves 17 de agosto del 2017, a las 14h24, dejando constancia de que se ha dictado un sobreseimiento definitivo tanto del proceso como del Procesado, pronunciado por el señor Juez de Garantías Penales, revocado por un Tribunal de la Sala de lo Penal y Tránsito de la provincia de Tungurahua, que dicta el auto de llamamiento a juicio el martes 2 de septiembre del 2014, a las 16h30; sin embargo, la boleta de captura en contra del Procesado se ha extendido el 2 de julio del 2015 y se ha efectivizado el 31 de mayo del 2017, hecho con el cual recién se ha podido realizar el juzgamiento el 17 de agosto del 2017, pues no podía juzgarse en ausencia del Procesado. Vale decir que esta tardanza ha determinado que no se haya concluido el juicio antes de dicha fecha”*.

417 del COIP, al haberse iniciado el proceso, el ejercicio de la acción prescribía en dos años, por lo que concluyó que la acción estaba prescrita debido a que transcurrió en exceso el tiempo de dos años desde la fecha en que se inició el proceso. En consecuencia, se verifica que la aplicación del principio de favorabilidad en la decisión impugnada cuenta con una fundamentación jurídica y fáctica suficiente.

41. En relación con los derechos que le asistían a la adolescente víctima de delito sexual y la declaratoria de prescripción de la acción, esta Corte evidencia que la Sala, en el auto impugnado, con los fundamentos expuestos en los párrafos anteriores, da cuenta de la obligación que tenía de aplicar el principio de favorabilidad en lo procesal, sin que se prevea, al momento de emitirse el auto de prescripción, excepción alguna. No obstante lo dicho, la Sala en su análisis realizó una valoración respecto a la demora injustificada que tuvo la tramitación de la causa y la falta de la debida diligencia con la cual se tramitó, lo que ocasionó la declaratoria judicial de prescripción de la acción. En ese sentido, realizó un control judicial de las actuaciones de los operadores de justicia y de la policía que intervinieron en la causa penal. En particular, luego de valorar la actuación de Fiscalía, con base en el artículo 130.6 del Código Orgánico de la Función Judicial, calificó de negligente la actuación de Fiscalía<sup>23</sup> y ordenó investigar su actuación, así como también la de la policía respecto a la demora en la captura del entonces procesado y la del juez de ejecución por la demora en girar la boleta de captura.
42. En suma, el auto cumple con el criterio de suficiencia, al estar basada en normas y principios aplicables al caso concreto. Por tanto, esta Corte verifica que los juzgadores cumplen con la fundamentación suficiente.
43. Esta Corte recuerda a la Fiscal de la causa el deber que tiene de ajustar sus actuaciones hacia la protección efectiva y reforzada en el caso de las víctimas de violencia de género y delitos sexuales de niñas, niños y adolescentes, teniendo en cuenta la condición y especial situación en la que se encuentran. De conformidad con el artículo 195 CRE,<sup>24</sup> la Fiscalía debe garantizar el derecho de las niñas, niños y adolescentes víctimas y aplicar el principio de debida diligencia en sus actuaciones e investigaciones, las cuales deben ser expeditas y exhaustivas. A su vez todos los operadores de justicia y la policía a cargo del caso tienen el deber de coordinar sus acciones con el fin de tutelar los derechos de las víctimas.

---

<sup>23</sup> Respecto a la actuación de Fiscalía la Sala sostuvo que, *“En cumplimiento de lo prescrito en los artículos 2 inciso segundo y 130.6 del COFJ, se observa que la Fiscalía no ha cumplido a cabalidad sus obligaciones impuestas en los artículos 195 inciso primero de la CRE y 216.10 del CPP, pues no ha obtenido la prueba que demuestre la edad de la víctima, que es constitutivo de la infracción, y no ha realizado gestiones para conseguir la captura del procesado, ya que debió observar la normativa invocada para evitar que se produzca la prescripción que hoy se declara”*.

<sup>24</sup> Art. 195 CRE: *“La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación pre procesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal”*.

## VII. 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 No. 0204-18-EP.
2. Ordenar la devolución del 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 ordinaria de miércoles 08 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia de vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

020418EP-5414e



**Caso Nro. 0204-18-EP**

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves dieciseis de marzo de dos mil veintitres, 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](http://www.registroficial.gob.ec)

IM/AM

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.