

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1403-16-EP/21 En el Caso No. 1403-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1403-16-EP.	3
2577-16-EP /21 En el Caso No. 2577-16-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección propuesta por Nelson Elías Bodero Mala	16
1342-16-EP/21 En el Caso No. 1342-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección y declárese la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua	30
1431-16-EP/21 En el Caso No. 1431-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección	47
1610-17-EP/21 En el Caso No. 1610-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección propuesta ..	67
1795-16-EP/21 En el Caso No. 1795-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada ..	75
1318-16-EP/21 En el Caso No. 1318-16-EP Desestímese la presente acción extraordinaria de protección	84
464-16-EP/21 En el Caso No. 464-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada ..	91

	Págs.
75-16-EP/21 En el Caso No. 75-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección y declárese la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.	102
3-21-OP/21 En el Caso No. 3-21-OP Declárese parcialmente procedente la objeción de inconstitucionalidad al texto del artículo 46 del Proyecto y que se agrega como artículo 62.a a la Ley	114
1911-16-EP/21 En el Caso No. 1911-16- EP Declárese que la decisión judicial dictada el 23 de febrero de 2016 por la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal de Guayas vulneró el derecho a la seguridad jurídica	132
11-17-IS/21 En el Caso No. 11-17- IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 11-17-IS	142
28-18-IS/21 En el Caso No. 28-18-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 28-18-IS	151



Sentencia No. 1403-16-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 16 de junio de 2021

CASO No. 1403-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza si el auto de inadmisión del recurso de casación presentado en el marco de una acción de nulidad de laudo arbitral vulneró el derecho a la tutela efectiva y el debido proceso en la garantía de la motivación. Una vez realizado el análisis correspondiente, desestima la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes

1. El 05 de noviembre de 2005, la Asociación Ecuatoriana de Ecoturismo (“ASEC”) presentó una demanda arbitral en el Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Quito (“Centro de Arbitraje”), en contra del Ministerio de Turismo por el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios de Consultoría para la Actualización del Inventario de Atractivos Turísticos, exigiendo el pago de USD \$ 30.000,00.¹
2. El 10 de octubre de 2006, mediante laudo arbitral, el Tribunal Arbitral del Centro de Arbitraje rechazó la demanda. En contra de esta decisión, la parte actora presentó acción de nulidad de laudo. El 31 de octubre de 2006, el Tribunal Arbitral admitió a trámite la acción y dispuso se remita el expediente al Presidente de la Corte Superior de Justicia de Quito.
3. El 13 de mayo de 2008, el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Quito rechazó la acción de nulidad por considerarla infundada y señaló que “*advirtiéndose además, que es improcedente incoar la acción de nulidad en contra de los Árbitros*”.² En contra de esta decisión, ASEC interpuso recurso de casación.
4. El 02 de marzo de 2010, la Sala de Conjuces Permanentes de la Sala Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia aceptó el recurso de casación y, en consecuencia, declaró la nulidad del laudo arbitral dictado el 10 de octubre de 2006 y ordenó que el Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Quito

¹ La causa fue signada con el número 58-05.

² La causa fue signada con el número 0256-20006-BL.

proceda con la conformación de un nuevo Tribunal Arbitral “*de acuerdo al contenido de la cláusula compromisoria suscrita por las partes*”.

5. Tras la conformación de un nuevo Tribunal Arbitral, mediante laudo de 21 de noviembre de 2011, se aceptó parcialmente la demanda y se condenó al Estado ecuatoriano, mediante el Ministerio de Turismo, al pago de USD \$14.672,44. En contra de esta decisión, el Ministerio de Turismo y la Procuraduría General del Estado (“**Procuraduría**”) presentaron acción de nulidad.

6. El 13 de agosto de 2012, el Presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó la acción de nulidad. En contra de esta decisión, la Procuraduría interpuso recursos de aclaración y ampliación los cuales fueron rechazados mediante auto de 24 de agosto de 2012.

7. En contra de la decisión precedente, la Procuraduría interpuso recurso de apelación al que el Ministerio de Turismo se adhirió. Mediante sentencia de 26 de enero de 2015, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso y confirmó el fallo recurrido.³ En contra de esta decisión, la Procuraduría interpuso recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron rechazados mediante auto de 23 de febrero de 2015.

8. En contra de la sentencia precedente, el 11 de marzo de 2015, la Procuraduría interpuso recurso de casación el cual fue inadmitido mediante auto de 28 de abril de 2016 dictado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de lo Civil**”). En contra de esta decisión, la Procuraduría presentó recurso de aclaración el cual fue rechazado mediante auto de 01 de junio de 2016.

9. El 27 de junio de 2016, la Dra. Blanca Gómez de la Torre, en su calidad de Directora Nacional de Asuntos Internacionales y Arbitraje de la Procuraduría General del Estado (“**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 28 de abril de 2016 dictado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

10. El 16 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa bajo el No. 1403-16-EP. En atención al sorteo correspondiente, la sustanciación de esta causa correspondió a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.

11. El día 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, para el ejercicio de las competencias constitucionales y legales, los actuales jueces de la Corte Constitucional. Fruto del sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 03 de marzo de 2021, avocó conocimiento de la causa, ordenó que se notifique

³ En esta instancia la causa fue signada con el número 17113-2014-1370.

a las partes y ordenó el informe de descargo a la jurisdicción que emitió el acto impugnado.

12. Con fecha de 05 de marzo de 2021, el Dr. Eliseo Washington García Gómez, Secretario Relator (e) de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia atendió la orden realizada por la jueza ponente.

II. Competencia de la Corte Constitucional

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y, 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Decisión Impugnada

14. La decisión impugnada por la entidad accionante es el auto de inadmisión dictado por el conjuez de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia de 28 de abril de 2016.

IV. Pretensión y argumentos de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción de la Procuraduría General del Estado

15. La entidad accionante considera que la decisión impugnada vulnera los derechos constitucionales a la tutela efectiva, seguridad jurídica, igualdad y no discriminación y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, a la defensa, motivación y a recurrir, contenidos en los artículos 75, 82, 66 numeral 4 y 76 numerales 1 y 7 literales a), l) y m) de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.

16. Para sustentar sus alegaciones, la entidad accionante fundamenta la presunta vulneración a la motivación al señalar que esta garantía implica que toda resolución debe enunciar las normas y principios en los que funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hechos. En tal virtud, alega que la decisión impugnada *“no contiene tales elementos, en especial, no existe una acertada motivación que determine (i) la pertinencia de excluir de la categoría de los procesos de conocimiento a los procesos de nulidad de laudo arbitral y, en consecuencia, (ii) la exclusión de las sentencias dictadas en tales procesos, de aquellas respecto a las cuales procede el recurso de casación”*.

17. Así mismo, añade que en el presente caso hubo resoluciones contradictorias puesto que la misma Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el recurso de casación presentado por ASEC, para el efecto, cita un extracto de la resolución que señala *“esta Sala de Conjueces considera que el proceso de nulidad*

de laudo arbitral es uno de los procesos de conocimiento, de única instancia, establecidos en nuestro ordenamiento jurídico". Así, concluye que estos pronunciamientos contrapuestos, acerca de un mismo fenómeno jurídico, generan inseguridad jurídica y una deficiente motivación por falta de coherencia y un trato discriminatorio.

18. Por otro lado, la entidad accionante señala que la Sala de lo Civil confunde la inapelabilidad del laudo arbitral con la impugnación de la sentencia que resuelve la acción de nulidad de laudo arbitral, para el efecto, cita alguna jurisprudencia de esta Corte en ese sentido. Posteriormente, hace un análisis para demostrar que el juicio de la acción de nulidad de laudo arbitral corresponde a la categoría de procesos de conocimiento de puro derecho, para el efecto, cita jurisprudencia y doctrina. De tal modo, concluye que la decisión impugnada carece de motivación puesto que *"no cumple con el parámetro de la requerida fundamentación lógica, al no existir una coherencia entre las premisas utilizadas por la Sala y la conclusión a la que arriba respecto de la supuesta naturaleza del juicio de nulidad de laudo arbitral"*.

19. En tal sentido, la entidad accionante señala que *"Al rechazar inmotivadamente el recurso de casación interpuesto"* ha provocado la vulneración al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas, a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, a recurrir, así como los derechos a la tutela efectiva y seguridad jurídica.

20. Así mismo, sostiene que la Corte Nacional de Justicia viola la seguridad jurídica e impide el ejercicio de la tutela efectiva en aquellos casos en los que se abstiene de conocer los recursos de casación interpuestos en contra de sentencias que rechazan la acción de nulidad de laudo.

21. En atención a lo señalado, la entidad accionante solicita a esta Corte que declare la vulneración de los derechos alegados, deje sin efecto el auto impugnado y disponga que se admita el recurso de casación.

B. La legitimada pasiva

22. El 08 de marzo de 2021, el Dr. Eliseo Washington García Gómez, Secretario Relator (e) de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, pone en conocimiento a esta Corte que el Dr. Oscar Enríquez Villarreal quien emitió el auto objeto de la acción extraordinaria de protección ya no ostenta cargo alguno en la Corte Nacional de Justicia.

V. Análisis Constitucional

23. Previo a efectuar el análisis, de la revisión de los fundamentos planteados en la demanda, se observa que el principal argumento de la entidad accionante es la falta de motivación del auto de inadmisión del recurso de casación y que, como consecuencia de

ello, se vulneraría el debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas, a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y a recurrir. Sin embargo, esta Corte pese a realizar un esfuerzo razonable no logra identificar un argumento completo, específicamente, una justificación jurídica respecto a la presunta vulneración a las garantías del cumplimiento de normas y a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y a recurrir, así como el derecho a la seguridad jurídica, de modo que descarta su análisis⁴.

24. Así mismo, no se evidencia un argumento completo respecto al derecho a la igualdad y no discriminación, más aún, cuando esta Corte en la sentencia 282-13-JP/19 determinó que el Estado y sus distintos órganos principalmente gozan de los derechos denominados de protección y el derecho alegado vulnerado no es estrictamente un derecho procesal, por tal motivo, se descarta su análisis.

25. En tal virtud, esta Corte circunscribe su análisis a la presunta vulneración a la motivación, y tutela efectiva al evidenciar que cumplen con un argumento completo. Al respecto realiza las siguientes consideraciones:

¿El auto de inadmisión del recurso de casación dictado por la Sala de lo Civil de 28 de abril de 2016 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación?

26. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal I) puntualiza 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”*; en este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que, lo que corresponde es determinar si la decisión cumple, entre otros, con los siguientes elementos que componen esta garantía i) enunciación en la sentencia de las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho⁵.

27. Es necesario precisar que a través de la acción extraordinaria de protección este Organismo no se convierte en un tribunal de alzada, sino que su ámbito de acción se circunscribe a verificar si la decisión impugnada vulnera derechos constitucionales. Así mismo, la garantía de la motivación no incluye el derecho al acierto o corrección jurídica de las resoluciones judiciales; por el contrario, le corresponde a la Corte verificar la concurrencia de los elementos para considerar que una decisión está debidamente motivada⁶.

28. Ahora bien, uno de los principales argumentos de la entidad accionante es que la Sala de lo Civil hace un desacertado análisis respecto de la naturaleza jurídica del procedimiento de la acción de nulidad de laudo arbitral, y para el efecto, argumenta

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1728-12-EP/19.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 274-13-EP/19.

respecto a los motivos por los cuales sí se debe considerar como un proceso de conocimiento de puro derecho. Más allá de la discusión doctrinal al respecto, esta Corte advierte que, dentro del análisis de la garantía de la motivación, no se garantiza el acierto en la interpretación y aplicación de las disposiciones legales sino verificar la concurrencia de los elementos que componen dicha disposición constitucional, mas no su acierto o desacierto⁷. Por tal motivo, se descarta dicha alegación.

29. Por otro lado, la entidad accionante considera que “*no cumple con el parámetro de la requerida fundamentación lógica, al no existir una coherencia entre las premisas utilizadas por la Sala y la conclusión a la que arriba respecto de la supuesta naturaleza del juicio de nulidad de laudo arbitral*”.

30. Del análisis realizado por la Sala de lo Civil, se verifica que en el apartado “SEGUNDO” se hace el estudio sobre la procedencia del recurso de casación. Para el efecto, en primer lugar cita el artículo 5 de la Ley de Casación para determinar que el recurso de casación ha sido presentado dentro del término previsto en la Ley.

31. Posteriormente, para determinar el tipo de juicio respecto a la acción de nulidad de laudo arbitral, determina que:

[...] La Corte Nacional de Justicia en reiteradas ocasiones ha dicho que el recurso extraordinario de casación es improcedente en cuanto recaiga sobre procesos de nulidad de laudos arbitrales, toda vez que los mismos no son juicios de conocimiento, por lo que se halla (sic) excluidos de la hipótesis contenida en el Art. 2 de la Ley de Casación, que determina que este medio de impugnación procesal se halla reservado para ser activado contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo. Ello en razón que los juicios de nulidad de laudos arbitrales la acción de nulidad no tienen por objeto el reconocimiento o declaración de un derecho, la declaración de existencia o inexistencia de un derecho pretendido por el actor, respecto de una relación jurídica particular, sino que por el contrario, tiene por objeto efectuar un proceso limitado de revisión o control especial, respecto de las causales establecidas en la Ley de Arbitraje y Mediación.

32. Para reforzar la postura previamente citada, la Sala de lo Civil procede a analizar las características del arbitraje amparado en la Ley de Arbitraje y Mediación y lo que dispone la Constitución. Determina que la doctrina atribuye al arbitraje tres elementos para considerarlo como mecanismo idóneo para permitir el acceso a la justicia: i) la de ser un mecanismo heterocompositivo; ii) el reconocimiento del Estado a la autonomía de la voluntad de las partes y iii) el hecho innegable de que la solución al conflicto a través del arbitraje sólo se produce mediante un adecuado procedimiento legal.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2096-14-EP/20.

33. Finalmente, el Conjuez de la Sala de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia fundamenta la inadmisión del recurso de casación interpuesto el 08 de marzo de 2015, en la decisión de la Corte Constitucional dictada en la causa 008-2008-DI⁸ detallando que *“dentro del proceso número 008-2008-DI publicado en Suplemento del Registro Oficial No. 605 de jueves 4 de junio de 2009 nuestra Corte Constitucional...ya reivindicó el derecho de las personas que suscriben un laudo arbitral a gozar de una mínima intervención estatal en relación a los arbitrajes”* y en la sentencia del mismo organismo No. 173-14-SEP-CC de 15 de octubre de 2014⁹ para indicar que: *“La Resolución de la Corte Constitucional 173-14-SEP-CC publicada en Registro Oficial Suplemento 406 de 30 de Diciembre de 2014 sirve para ilustrar las conclusiones a las que llega este auto... al no ser la acción de nulidad de laudo arbitral una acción independiente del laudo... las limitaciones de la ley procesal para impugnar éste son extensivas a aquella”*.

34. En virtud de lo anteriormente mencionado, y después de haber revisado el acto impugnado, esta Corte observa que el conjuez enunció las normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia en que se fundamentó su decisión, respecto de la naturaleza jurídica del juicio de acción de nulidad de laudo arbitral, exponiendo los motivos por los cuales la resolución impugnada no era susceptible de impugnarse por este recurso extraordinario de conformidad al artículo 2 de la Ley de Casación y a la jurisprudencia aplicable a la interposición del recurso. Por tal motivo, no se evidencia una afectación a la garantía de la motivación contenida en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la CRE.

¿El auto de inadmisión del recurso de casación dictado por la Sala de lo Civil de 28 de abril de 2016 vulneró el derecho a la tutela efectiva?

35. La Constitución de la República en su artículo 75 determina que *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”*. Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que el derecho a la tutela efectiva se compone de tres elementos: **i)** el acceso a la administración de justicia; **ii)** la observancia de las garantías del debido proceso y **iii)** la ejecutoriedad de la decisión¹⁰.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Causa 008-2008-DI. En lo principal dispone que *“La ley de la materia ha previsto un PROCEDIMIENTO para el caso de cuestionar la validez del laudo arbitral y como puede observarse, el trámite de nulidad establecido es ágil, pues el Presidente de la Corte Superior, facultado para el efecto, debe resolverlo en el término de 30 días, siendo Únicamente este trámite el que debe ser observado en estas causas”*.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 173-14-SEP-CC de 15 de octubre de 2014. En lo principal dispone que: *“Siendo así, la restricción impuesta en el artículo 30 -inapelabilidad laudo arbitral- genera un efecto directo también en la acción de nulidad, ya que caso contrario la ley hubiera establecido la facultad de recurrencia de la sentencia que resuelva dicha acción”*.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21.

36. La entidad accionante alega que la Corte Nacional de Justicia impide el ejercicio de la tutela efectiva en aquellos casos en los que se abstiene de conocer los recursos de casación interpuestos en contra de sentencias que rechazan la acción de nulidad de laudo. Con base en esta afirmación, esta Corte considera que se enmarca en la vulneración en el componente de acceso a la administración de justicia.

37. Esta Corte ya se ha pronunciado que no se considera como obstáculo o impedimento el acceso cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda el recurso.¹¹ En el caso en concreto, el Conjuez de la Sala de lo Civil determinó que la resolución recurrida en el recurso de casación no era susceptible de este mecanismo extraordinario de impugnación conforme al artículo 2 de la Ley de Casación y la jurisprudencia de una manera fundamentada, por lo que no se evidencia una denegación de justicia como vulneración a la tutela efectiva.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la Acción Extraordinaria de Protección No. **1403-16-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.02
11:32:46 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹¹ Ver caso No. 1234-14-EP/20.

SENTENCIA No. 1403-16-EP/21**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****I. Objeto del voto concurrente**

1. En el presente voto salvado expongo los motivos por los que disiento de lo resuelto en la sentencia de mayoría (“**sentencia**”), específicamente en cuanto al pronunciamiento sobre el fondo de la demanda de acción extraordinaria de protección. En mi opinión, correspondía que la Corte rechace la demanda por falta de objeto, en atención a los precedentes de la Corte Constitucional que enunciaré a continuación.

II. Análisis constitucional

2. En la demanda de acción extraordinaria de protección se impugna el auto del 28 de abril de 2016 dictado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, misma que resolvió inadmitir el recurso de casación interpuesto contra una decisión dictada dentro de un proceso de nulidad de laudo arbitral.¹
3. La Ley de Casación, norma adjetiva aplicable, contemplaba en su artículo 2 que el recurso de casación podía ser interpuesto, únicamente, en contra de sentencias y autos que pongan fin a **los procesos de conocimiento**.²
4. En relación con la naturaleza de los procesos de conocimiento, ha existido un consenso doctrinal y jurisprudencial en el sentido de que se “*trata principal y directamente del reconocimiento y declaración de un derecho*”³. La misma Corte Nacional mantuvo pronunciamientos consistentes en relación con la naturaleza de las decisiones que podían ser objeto de casación, a saber:

¹ Específicamente se impugna la sentencia que negó los recursos de apelación planteados contra la sentencia del Presidente de la Corte Provincial de Justicia que rechazó la acción de nulidad del laudo arbitral.

² Este artículo se encuentra replicado en el Código Orgánico General de Procesos, a saber: “Art. 266.- *Procedencia. El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento (...)*” (énfasis añadido).

³ Expediente No. 105-98, Tercera Sala, R.O. 336, 10-VI-98. Fallos de triple reiteración de la Corte Nacional de Justicia, N°. 0271-2001, juicio N°. 0090-2001; N°. 0104-2002, juicio N°. 0280-2001; N°. 0012-2001, juicio No 0208-2000, entre otros.

*(...) únicamente procede (el recurso de casación) en caso de que se haya dictado una providencia, que ponga fin al proceso produciendo efecto de cosa juzgada formal y sustancial, es decir, final y definitiva, de manera que no pueda renovarse la contienda entre las mismas partes (identidad subjetiva). (El proceso de conocimiento) tiene por objeto una pretensión tendiente a lograr que el órgano judicial (o arbitral) dilucide, declare, mediante la aplicación de las normas pertinentes a los hechos alegados y (eventualmente) discutidos, el contenido y alcance de la situación jurídica existente entre las partes. El efecto invariable y primario de los pronunciamientos que recaen en esta clase de procesos se halla representado, pues, por una declaración de certeza acerca de la existencia o inexistencia del derecho pretendido por el actor (...).*⁴

5. Por otra parte, el trámite de la acción de nulidad de laudo regulado en el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación de aquella época -vigente hasta la actualidad-, prescribe 5 causales de nulidad relacionadas a errores *in procedendo* en el arbitraje⁵ y vicios de *extra petita* en el laudo arbitral⁶.
6. Es decir, los procedimientos de nulidad de laudo arbitral no conllevan la declaración del derecho en disputa, ni la determinación definitiva e irrevocable de la situación jurídica de las partes. Todo aquello comprende objeto del arbitraje y no de la acción de nulidad del laudo, pues lo decidido en éstos últimos procedimientos no podría ser objeto del recurso de casación.
7. Sumado a lo anterior, se evidencia que el conjuez de la Corte Nacional que resolvió inadmitir el recurso de casación, por ser contrario a la naturaleza del arbitraje, invocó jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷ para concluir que:

⁴ Fallos de triple reiteración, Corte Suprema de Justicia. Suplemento No. 265 de 27 de febrero de 1998. (Juicio No. 332-97, resolución No. 711-97; juicio No. 347-97, resolución No. 757-97; juicio No. 341-97, resolución No. 758-97). La síntesis de dichos fallos fue que "*el recurso de casación procede únicamente en caso de que se haya ya dictado una providencia que ponga fin al proceso, produciendo efecto de cosa juzgada formal y sustancial y que tal providencia se haya dictado dentro de un proceso de conocimiento*". (Gaceta No. XVI, No. 13, pág. 3442 y sgts.). Estos fallos han sido replicados en múltiples sentencias de la Corte Nacional; por ejemplo, la resolución No. 228-2012 de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, y Adolescencia de la Corte Nacional de Justicia, en el caso No. 55-2012. Publicado en el Registro Oficial No. 15 del 26 de abril de 2016.

⁵ Artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación: "*Cualquiera de las partes podrá intentar la acción de nulidad de un laudo arbitral, cuando: a) No se haya citado legalmente con la demanda y el juicio se ha seguido y terminado en rebeldía. Será preciso que la falta de citación haya impedido que el demandado deduzca sus excepciones o haga valer sus derechos y, además, que el demandado reclame por tal omisión al tiempo de intervenir en la controversia; b) No se haya notificado a una de las partes con las providencias del tribunal y este hecho impida o limite el derecho de defensa de la parte; c) Cuando no se hubiere convocado, no se hubiere notificado la convocatoria, o luego de convocada no se hubiere practicado las pruebas, a pesar de la existencia de hechos que deban justificarse; (...) e) Cuando se hayan violado los procedimientos previstos por esta Ley o por las partes para designar árbitros o constituir el tribunal arbitral*".

⁶ *Ibíd.* "(...) d) El laudo se refiera a cuestiones no sometidas al arbitraje o conceda más allá de lo reclamado (...)".

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 173-14-SEP-CC, caso No. 1114-12-EP de 15 de octubre de 2014.

la acción de nulidad de laudo no configura la constitución de un proceso de conocimiento, puesto que si la competencia de la justicia ordinaria en este tipo de procedimientos radica exclusivamente en conocer y resolver si en el proceso arbitral existe o no el o los motivos de nulidad alegados, mas no como una vía para acceder a una instancia que revise integralmente la controversia resuelta por el laudo, se debe estimar que los jueces no declaran derechos. Esa declaración de derecho la hicieron los árbitros al momento de dictar el laudo, puesto que los juicios arbitrales, por lo regular, son procesos de conocimiento, pues en el laudo que los árbitros determinan quien tiene la razón o la mayor parte de ella en la controversia que debe superarse mediante el pronunciamiento de un tercero o Terceros imparciales. De ello se comprende que la Corte Nacional de justicia, como tribunal de Casación, no tiene competencia para conocer la acción de nulidad de un laudo arbitral.

8. Esta línea argumentativa también ha sido acogida por la actual conformación de la Corte Constitucional, como en la sentencia N°. 160-16-EP/21, en que se analizó si un auto de inadmisión de casación, interpuesto dentro de un proceso de acción de nulidad de laudo arbitral, puede ser objeto de la acción extraordinaria de protección. Al respecto, se estableció:

Por lo tanto, se evidencia que el auto de inadmisión impugnado no puso fin al proceso (requisito 1). En primer lugar, porque no constituye un pronunciamiento definitivo sobre la materialidad de las pretensiones que conformaron la litis, sino que resolvió sobre un recurso inoficioso (requisito 1.1.) Cabe precisar que la materialidad de las pretensiones son aquellas que se trabaron en el proceso arbitral, cuyo pronunciamiento definitivo estaría pendiente de resolución. En tal virtud, tampoco se evidencia que el auto impugnado haya impedido la continuación del juicio, ni el inicio de uno nuevo (requisito 1.2.).

9. En virtud de las consideraciones previas, el auto impugnado resolvió un recurso de casación inoficioso⁸, que no cumple con los requisitos para ser considerado objeto de la acción extraordinaria de protección.⁹ De esta manera, la Corte Constitucional debió abstenerse de entrar a analizar el mérito de la demanda y debió rechazarla por falta de objeto, en aplicación a la regla precedente establecida en la sentencia N°. 154-12-EP/19.¹⁰

⁸ La Corte ha mencionado en múltiples decisiones que los autos que resuelven recursos que no se encuentran contemplados en el ordenamiento jurídico, son considerados inoficiosos y no pueden ser objeto de la acción extraordinaria de protección. Ver por ejemplo sentencias: N°. 340-13-EP/19 de 28 de octubre de 2019; N°. 1622-14-EP/20 de 8 de enero de 2020; N°. 873-14-EP/20 de 4 de marzo de 2020; N°. 446-13-EP/20 de 9 de junio 2020; N°. 1212-16-EP de 27 de enero de 2021.

⁹ Para que un auto puede ser objeto de acción extraordinaria de protección debe cumplir con los siguientes requisitos: (1) poner fin al proceso, o si no lo hace, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez un auto pone fin a un proceso es aquel que cumple uno de los dos supuestos: (1.1) resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o b (1.2) no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1534-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, párr. 12.

¹⁰ En sentencia N°. 154-12-EP/19, la Corte Constitucional reconoció la fuerza vinculante de la regla jurisprudencial sobre la preclusión procesal contenida en la sentencia N°. 037-16-SEP-CC, sin embargo, estableció una excepción a la indicada regla, sosteniendo que “si el Pleno de la Corte identifica, de oficio,

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

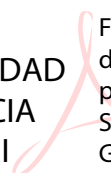


Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.07.02
14:52:52 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 1403-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 20:36; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



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

que no se ha cumplido con los requisitos constitucionales que configuran la acción, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso. A criterio de esta Corte las demandas de acciones constitucionales necesariamente deben cumplir con los requisitos básicos establecidos en la Constitución, específicamente aquellos que guardan relación con el objeto de la acción referida (...)”.

CASO Nro. 1403-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado conjunto que antecede fue suscrito el día viernes dos de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 2577-16-EP /21****Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 23 de junio de 2021

CASO No. 2577-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por Nelson Elías Boderó Mala en contra de la sentencia de 16 de septiembre de 2016, dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al verificarse que la sentencia incumple el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes procesales

1. El 10 de marzo de 2016, Nelson Elías Boderó Mala presentó una demanda¹ de acción de protección en contra de la directora provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y la Procuraduría General del Estado. Mediante el sorteo correspondiente la competencia se radicó en la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, con el Nro. 09208-2016-02215.
2. El 08 de julio de 2016, la jueza de la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil dictó sentencia declarando sin lugar la demanda propuesta. Por cuanto, consideró que no se cumple el requisito del numeral 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional².
3. Ante el pedido de aclaración de parte del IESS, la jueza *a quo* mediante auto de 13 de julio de 2016, resolvió aclarar que, mediante *lapsus calami* se ha omitido las intervenciones de la entidad accionada y por tanto se transcribe sus intervenciones conforme el acta de la audiencia. Mediante escrito de 12 de julio de 2016, el

¹ El accionante alegó que el IESS a través de la Acción de Personal No. DNGTH-2016-0811 de 26 de febrero de 2016, le cesó de funciones por la compra de renuncia con indemnización respecto del cargo que mantenía de Jefe de Departamento de la Dirección Provincial Guayas – Subdirección Provincial de Servicios Corporativos, por tanto, a su juicio se vulneraron sus derechos constitucionales en razón de que bajo su dependencia se encontraba a cargo su hijo menor de edad, el cual fue calificado por el CONADIS con discapacidad del 51% y, por tanto: “(...) *no se verificó que mi situación laboral se encuentra dentro de lo que establece el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades*”.

² Art. 40.- Requisitos. – “La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos: (...) 3. *Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado*”.

accionante interpuso recurso de apelación ante la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

4. Mediante sentencia emitida y notificada el 16 de septiembre de 2016, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) resolvió negar el recurso de apelación interpuesto por el accionante y confirmar la sentencia recurrida.
5. Finalmente, el 14 de octubre de 2016, Nelson Elías Boderó Mala (en adelante “**el accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 16 de septiembre de 2016.
6. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión³ de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. El exjuez constitucional sustanciador Alfredo Ruiz Guzmán, mediante auto de 09 de julio de 2018, avocó conocimiento de la causa, sin que conste pronunciamiento emitido por este organismo.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional del Ecuador, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien, el 23 de abril de 2021 avocó conocimiento de la presente acción y solicitó el correspondiente informe de descargo a la Sala Provincial accionada.

II. Competencia

8. 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 lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. Alegaciones de las partes

a. Del accionante, Nelson Elías Boderó Mala.

9. El accionante indica en su demanda que, la sentencia dictada el 16 de septiembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia (en adelante “**la Sala**”) vulnera sus derechos constitucionales a la atención prioritaria como grupo vulnerable (art. 35), las políticas públicas en la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad (art. 74), la adopción de medidas para el incentivo y apoyo de proyectos productivos y la garantía del ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad (art. 48), la adecuación de las normas a la Constitución (art. 84), el principio de supremacía constitucional (art. 424), el artículo 7

³ Conformada por las exjuezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos.

numeral 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴ y el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades⁵.

10. Asimismo, argumenta sobre una vulneración sobre el derecho al debido proceso (art. 76) sin determinar una garantía específica y, por otro lado, acusa una vulneración a la garantía de la motivación (art. 76.7.1).
11. El accionante transcribe que: *“(...) Se irrespetó que mi hijo de 11 años de edad (...) padece de epilepsia, con discapacidad mental del 51% establecida por el CONADIS. El día 23 de agosto de 2013, esto es, hace más de tres años, hice conocer a la Dirección General y a la Subdirección Nacional de Talento Humano del IESS, al igual que a la Dirección Provincial, a la Subdirección de Recursos Internos y a la Delegada Provincial de la Unidad Administrativa de Talento Humano del Guayas de esa misma institución, que soy padre del menor de edad (...) quien padece epilepsia con discapacidad mental (...) por lo que al haberme el IESS cesado en mis funciones de servidor público con una 'compra de renuncia' que no he requerido, se han violentado las siguientes disposiciones de la CRE”*.
12. Con la argumentación anterior el accionante, transcribe textualmente las disposiciones de los artículos 35, 47, 48, 84, 424 de la CRE. Asimismo, el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades.
13. El accionante indica que con base a la normativa anterior: *“violentaron los derechos constitucionales antes expuestos al momento de dictar una sentencia como la recurrida vía la presente acción extraordinaria de protección, al permitir que los derechos de mi hijo menor de edad que padece discapacidad no sean restablecidos”*.
14. Respecto a la motivación del acto administrativo impugnado a través de la acción de protección argumenta que: *“Al no haberse explicado de forma racional, comprobable, comprensible y creíble la resolución administrativa contenida en la acción de personal No. DNGTH-2016-811, de fecha 26 de febrero del 2016 (...) esta carece de motivación y por lo tanto constituye un acto arbitrario y parcializado”*. A continuación, transcribe⁶ diferentes sentencias de la Corte Constitucional que desarrollan el derecho a la motivación.

⁴ Que ordena: “Los Estados parte tomarán todas las medidas necesarias para asegurar que todos los niños y las niñas con discapacidad gocen de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas”.

⁵ Art. 51.- Estabilidad laboral. - “Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo.

En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con el valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente.”

⁶ Sentencias número: 025-09-SEP-CC, 227-12-SEP-CC, 0051-11-SEP-CEE, 004-13-SEP-CC.

15. Finalmente, frente al debido proceso indica que: *“(...) al suscrito se le violentó el debido proceso, al no haberseme notificado con alguna resolución o trámite previo al respecto expedido o levantado por el Departamento de Talento Humano o por la autoridad nominadora sobre la conveniencia o pertinencia de tal antijurídica decisión administrativa, con mucha más razón, si yo no había requerido o presentado solicitud expresa sobre tal tipo de renuncia”.*
16. El accionante indica que las violaciones constitucionales antes expuestas no pudieron ser alegadas ante la Sala, por cuanto, los jueces accionados decidieron pronunciarse en forma *“precipitada”* al momento de avocar conocimiento y sin necesidad de convocar a audiencia oral. Como pretensión solicita que se conceda la acción extraordinaria de protección para ante la Corte Constitucional del Ecuador.
- b. De la parte accionada, jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.**
17. Mediante escrito ingresado electrónicamente el 03 de mayo de 2021, los jueces provinciales José Daniel Poveda Araus, Alexandra Auxiliadora Novo Crespo y Carlos Luis Zambrano Veintimilla manifiestan en su parte pertinente: *“(...) Puesto que, los sucesos a los que se refiere en su demanda, están referidos a cuestiones de mera legalidad del reglamento impugnado, cuya legitimidad o ilegalidad deben impugnarse vía Contencioso Administrativo o den la vía jurisdiccional que corresponda ...'Así también, al examinar el presente proceso constitucional no se encuentra demostrado [sic.] de que forma la entidad demandada hubiere atentado contra el derecho a la seguridad jurídica o al debido proceso de los que se encuentra resguardado el accionante...' La atribuida falta de motivación que argumenta el Ec. Bodero Mala, se centra en que no se tomó en consideración en la liquidación lo establecido en el Art. 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, situación que a toda luces se debe ventilar en la esfera ordinaria, esto en la Contenciosa Administrativa”.*

IV. Análisis del Caso

18. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
19. Los artículos 94 y 437 de la CRE contienen como uno de los presupuestos comunes para la procedencia de la acción extraordinaria de protección, que, el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado por acción u omisión el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución⁷. La Corte Constitucional ha indicado⁸

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 60-15-EP/20 de 28 de octubre de 2020. Párr. 21.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020. Párr. 18: *“18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho*

que existe una argumentación completa cuando se presentan, al menos, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.

20. En relación a los cargos formulados por el accionante en los párrafos *ut supra*, se puede observar que, se sustentan en afirmar que la acción de personal No. DNGTH-2016-811 de fecha 26 de febrero de 2016, emitida por el IESS, no se encuentra debidamente motivada (aparentemente porque no se observaron sus derechos constitucionales señalados en el párrafo. 9 *supra*). Asimismo, el argumento del accionante se relaciona con una aparente violación del debido proceso por no habersele notificado con un trámite previo a su desvinculación y consecuente acto administrativo de compra de renuncia con indemnización. Peticiones que conllevan que se valore el expediente administrativo que dio lugar a la controversia. Esta petición implícita, conlleva que la Corte haga un “*examen de mérito*”⁹ sobre el proceso de origen.
21. Los cargos propuestos respecto a los arts. 35, 74, 48, 84 y 424 de la CRE, el artículo 7 numeral 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, carecen de una argumentación completa, pues, no existe el señalamiento de cuál es la acción(es) u omisión(es) imputable(s) a los jueces accionados (*base fáctica*) y, su correspondiente justificación que muestre por qué tal acción(es) u omisión(es) judicial(es) acusada(s) vulnera(n) cada uno de sus derechos constitucionales en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). Dichas alegaciones no pueden implicar, sin más, su rechazo conforme lo desarrollado en la sentencia No. 1967-14-EP/20.
22. Sin embargo de lo anterior, la Corte en aplicación del principio *iura novit curia*¹⁰ en relación a los cargos propuestos por el accionante, determinará si existió una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de 16 de septiembre de 2016, emitida por la Sala. En tal sentido, en, se plantea el siguiente problema jurídico:

violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). **18.2.** 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. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. **18.3.** 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)”.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019. Párr. 55, 56 y 57.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1588-13-EP/20 de 06 de febrero de 2020. Párr. 36: “Al respecto, esta Corte Constitucional reafirma la aplicación del principio *iura novit curia* de la justicia constitucional contemplado en los artículos 19 inciso segundo y 140 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ); y, en el artículo 4 numeral 13 y artículo 14 inciso tercero primera parte de la LOGJCC, que cuando es pertinente autoriza a los jueces en las acciones de garantías jurisdiccionales de defensa de derechos constitucionales a aplicar una disposición y a declarar la violación de derechos aun cuando no fueron alegados, acudiendo a diversos hechos que aunque no fueron invocados por las partes les permiten formarse criterio sobre la vulneración de los derechos”.

¿La sentencia de 16 de septiembre de 2016, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación conforme lo determinado en el artículo 76.7.1 de la CRE?

V. Resolución de los problemas jurídicos

- 23.** El artículo 76.7.1 de la CRE prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos: *“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a 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”*.
- 24.** Sobre la motivación en garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha señalado que para satisfacer esta garantía los juzgadores constitucionales deben cumplir, al menos, los siguientes parámetros mínimos establecidos en el artículo 76 numeral 7, literal I de la CRE que corresponde:

“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 conflicto¹¹”.

- 25.** Para determinar si la sentencia impugnada cumplió -o no- con los parámetros mínimos de motivación referidos por esta Corte, es necesario observar el contenido principal de las alegaciones del accionante en el escrito¹² de apelación:

“Me encuentro absolutamente inconforme con nuestra resolución de fecha 8 de julio de 2016, en la que Su Señoría decide declarar sin lugar mi acción de protección alegando en forma antijurídica que mi reclamación correspondería a la vía ordinaria por supuestamente, no existir violación de garantías constitucionales, cuando del contenido del hecho y de derecho de mi demanda, documentación incorporada a la misma y alegaciones efectuadas en la audiencia oral y contradictoria demostré la existencia de varias violaciones, incluidas las relacionadas a los derechos de mi hijo menor de edad que padece de discapacidad mental acreditada por el CONADIS; por lo cual estaba expresamente prohibido que el ente nominador me cese de mis funciones al quedar éste desprotegido en su derecho a la alimentación, vestuario, etc., evidenciándose en consecuencia que se encontraban cumplidos los presupuestos del Art. 88 de la [CRE]; y el numeral 3 del Art. 40 y, numeral 4 del Art. 42, ambos, de la [LOGJCC]”.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹² Cuerpo de la Sala Especializada de la Corte Provincial del Guayas, juicio No. 09208-2016-02215, foja 9.

26. En este sentido, en la sentencia impugnada, se observa que, en relación con el primer presupuesto de la motivación, la Sala se declaró competente en los apartados Primero, Segundo y Tercero enunciando las normas¹³ para conocer el recurso de apelación. En el apartado Cuarto “*Consideraciones de la Sala*”, enunció los artículos 1, 11, 66, 75, 76, 77, 81, 88, 82, 167, 172, 173, 226 de la CRE, asimismo, los artículos 39, 40 y 42 de la LOGJCC y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 18 y 25 del Pacto de San José. Citó la sentencia No. 102-13-SEP-CC¹⁴, respecto a la definición del papel de las garantías jurisdiccionales. Asimismo citó los artículos 1 y 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Es decir se cumple el primer presupuesto señalado en el párrafo 24 *supra*, esto es, enunció la normativa constitucional, convencional y legal que estimó aplicable al caso.
27. Continuando con la verificación del segundo presupuesto, esto es, la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas al caso, se observa que la Sala en el apartado “*Tercero, 1)*” transcribió las alegaciones principales del accionante en su demanda de acción de protección. Por otro lado, en el apartado “*3)*” la Sala transcribió una parte considerativa y, la resolutive de la sentencia de instancia.
28. En el apartado “*Cuarto: Consideraciones de la Sala*” explicó la aplicación de los artículos 1, 11, 66, 75, 76, 77, 81, 82, 167 de la CRE respecto a lo que debe entenderse el “*Estado constitucional de derechos y justicia*”. De misma forma, se observa una argumentación en el apartado “*3.-)*” respecto a la aplicación y alcance de los artículos 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC. En el apartado “*4.-)*” la Sala indicó sobre la procedencia de la acción de protección relacionando su aplicación con los artículos 3, numeral 1 y 11, numeral 7 de la CRE. De lo anterior, esta Corte considera que se cumplió el segundo presupuesto señalado en el párrafo. 24 *supra*.
29. Ahora bien, frente al tercer presupuesto, la Sala reflexionó lo siguiente:

“7.-) Como se dejó anotado, la acción constitucional de protección es esencialmente un (sic.) institución de amparo de derechos fundamentales de las personas, frente al abuso de los órganos y funcionarios del Estado; consecuentemente, la normativa constitucional exige que, para que proceda la acción de protección, debe establecerse objetivamente la existencia de la vulneración de derechos constitucionales; en la presente causa, no se ha podido demostrar que en efecto se hubieran vulnerado en cualquier forma los derechos constitucionales del accionante con el acto administrativo que concluyera con la acción de personal N – DNGTH-2016-0811 mediante la cual se le compra la renuncia al accionante Nelson Elías Boderó Mala. Por otro lado, la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al establecer en sus Art. 1 y 2 (...) amparan al ciudadano Nelson Elías Boderó Mala, al ser el hecho que origina la presente acción de protección un acto administrativo que provocó efectos jurídicos en la situación que mantenía el

¹³ Artículos 208, numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial; artículos 8, numeral 8 y 24 de la LOGJCC; artículos 75, 76, 77 de la CRE, artículos 7 y 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

¹⁴ Dentro del caso No. 0380-10-EP.

mencionado ciudadano, a comparecer ante la autoridad jurisdiccional para impugnar dicho acto administrativo, si creyere que este le afecta algún interés directo (...)”. (Énfasis añadido).

30. De lo anterior, se observa que, la judicatura demandada se limitó en afirmar de manera genérica y abstracta que *“no se ha podido demostrar que en efecto se hubieran vulnerado en cualquier forma los derechos constitucionales del accionante con el acto administrativo”*. Esta afirmación no contiene un análisis que verifique por el fondo la existencia -o inexistencia- de las alegadas vulneraciones de los derechos constitucionales del accionante, esto es, respecto a que si la compra de renuncia con indemnización vulneró sus derechos constitucionales señalados en la demanda de acción de protección. Asimismo, no se encuentra en la decisión un razonamiento que haya confrontado los hechos, los derechos constitucionales alegados y las actuaciones de la autoridad administrativa en la acción de protección de origen.
31. Para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes. Así, se debe verificar que el auto o sentencia en cuestión *“[...] guard[e] la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto”*¹⁵.
32. De lo expuesto, se observa que la sentencia impugnada viola el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

Sobre el control de méritos

33. Las alegaciones del párrafo 20 *ut supra*, pretenden que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el mérito de la controversia como si se tratase de una instancia adicional. Frente a ello, es necesario enfatizar que, como regla general, no es labor de este organismo entrar a resolver la controversia, sino únicamente pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen en la decisión objeto de la acción¹⁶.
34. Solo de forma excepcional esta Corte puede ampliar su ámbito de actuación y analizar la integralidad del proceso o de los hechos que dieron origen al mismo emitiendo una sentencia de mérito. No obstante, para ello, la sentencia No. 176-14-EP/19 estableció que se deben cumplir varios requisitos¹⁷. En el presente caso no se evidencia que, el

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 41 y sentencia No. 565-16-EP/21 de 03 de febrero de 2021, párr. 29.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2578-17-EP /20 de 12 de agosto de 2020. Párr. 33, 34 y 35.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019. Párr. 55 y 56 que incluyen: “(i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otro derecho de las partes en la sentencia impugnada; (ii) que prima facie los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan

caso justifique el criterio de novedad, trascendencia nacional o el incumplimiento de precedentes¹⁸, por cuanto, del proceso se observa por un lado que, el accionante recibió una indemnización por la compra de su renuncia conforme la normativa infraconstitucional. Y por otro lado, en relación al derecho de los trabajadores sustitutos y a cargo de una persona con discapacidad esta Corte ya se ha pronunciado en otros casos similares¹⁹, por tanto, no se cumplen los criterios antes indicados.

VI. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección propuesta por Nelson Elías Boderó Mala.
2. Declarar la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76.7. I de la CRE) en la sentencia de 16 de septiembre de 2016 dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas.
3. Como medidas de reparación integral, dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia dentro de la acción de protección No. 09208-2016-02215 y, disponer que un nuevo tribunal se conforme a la brevedad posible para que conozca y resuelva el recurso de apelación formulado por el accionante en base a los parámetros determinados en esta sentencia.
4. Ordenar a la brevedad posible la devolución del expediente a la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
5. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.30
11:03:13 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales inferiores; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y (iv) que el caso comporte gravedad”.

¹⁸ Ibidem. Párr. 57: “El criterio de gravedad responde a la necesidad de brindar una protección eficaz e inmediata y una reparación integral a los derechos cuya vulneración no pueda ser ignorada por esta Corte cuando ya ha conocido de ella a través de la acción extraordinaria de protección y el daño causado pueda tornarse en irreparable. Lo grave del caso puede estar dado por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte”.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020, y la sentencia No. 1973-14-EP/20 de 21 de octubre de 2020.

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 Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 2577-16-EP/21**VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo**

1. Respetuosamente formulo este voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 2777-16-EP/21, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno del día miércoles 23 de junio de 2021, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
2. En la sentencia No. 2577-16-EP/21 se consideró que no se cumplieron los requisitos para que la Corte Constitucional realice un control de mérito respecto del proceso de acción de protección originario, conforme los presupuestos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19. De tal manera que la sentencia de mayoría resolvió “[...] *dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia dentro de la acción de protección No. 09208-2016-02215 y, disponer que un nuevo tribunal se conforme a la brevedad posible para que conozca y resuelva el recurso de apelación formulado por el accionante en base a los parámetros determinados en esta sentencia.*”
3. Debo señalar que aun cuando comparto el análisis que declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, disiento respecto de la decisión de no realizar un control de mérito respecto del proceso de acción de protección originario, de conformidad con el siguiente análisis:
4. De la revisión de la sentencia impugnada se ha evidenciado que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”), se limitaron en afirmar de manera genérica y abstracta que “*no se ha podido demostrar que en efecto se hubieran vulnerado en cualquier forma los derechos constitucionales del accionante con el acto administrativo*”. Esta afirmación no contiene un análisis que verifique por el fondo la existencia -o inexistencia- de las alegadas vulneraciones de los derechos constitucionales del accionante, esto es, respecto a que si la compra de renuncia con indemnización vulneró sus derechos constitucionales señalados en la demanda de acción de protección. Asimismo, no se encuentra en la decisión un razonamiento que haya confrontado los hechos, los derechos constitucionales alegados y las actuaciones de la autoridad administrativa en la acción de protección de origen.
5. Ahora bien, a mi criterio el examen que realizaron los jueces de la Sala Provincial dista mucho de constituir un análisis para verificar la existencia o no de vulneración al derecho a la atención prioritaria como grupo vulnerable (art. 35), las políticas públicas en la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad (art. 74), la adopción de medidas para el incentivo y apoyo de proyectos productivos y la garantía del ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad (art. 48), la adecuación de

las normas a la Constitución (art. 84), el principio de supremacía constitucional (art. 424), el artículo 7 numeral 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹ y el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades. Por lo que, no solo se vio afectado el debido proceso sino también gravemente sus demás derechos como sustituto de una persona con discapacidad.

6. Lo descrito hasta aquí permite evidenciar que el caso presenta elementos fácticos y de gravedad suficientes para cumplir con los presupuestos previstos por la sentencia 176-14-EP/19². Así, en relación a los primeros tres presupuestos, considero que, al existir una afectación al debido proceso en la garantía de motivación, precisamente, por no haberse resuelto *sobre los derechos alegados por el accionante, es claro que el tribunal no cumplió con su deber constitucional de motivar la sentencia, provocando a su vez, que sus derechos no sean amparados por la autoridad inferior y permanecen sin tutela. Más aun, teniendo en cuenta que el caso no ha sido seleccionado por la Corte Constitucional para su revisión.*

7. Ahora bien, en relación al cuarto requisito, si bien la sentencia de mayoría afirma que el presente caso carece de novedad por cuanto *“se observa que el accionante recibió una indemnización por la compra de su renuncia [...]”*. Considero que este no puede ser, por sí solo, un argumento suficiente para que se descarte el control de mérito, pues al tratarse de un sustituto de una persona con 51% de discapacidad³ y epilepsia, a quien se le compró la renuncia sin su voluntad, este caso presenta un asunto de gravedad por la situación de las personas involucradas y las repercusiones que puede tener para los derechos de la persona con discapacidad. Por otro lado, aun cuando la Corte ya ha abordado esta temática, disiento en la decisión de descartarlo por ello, pues el caso presenta novedad respecto a que se trata de una compra de renuncia sin su voluntad. Y ante ello, la Corte Constitucional habría podido expandir o desarrollar un precedente al respecto.

¹ Que ordena: “Los Estados parte tomarán todas las medidas necesarias para asegurar que todos los niños y las niñas con discapacidad gocen de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas”.

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56. [...] (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, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección;** (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; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. [...] como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo. (énfasis añadido).

³ El accionante alegó que el IESS a través de la Acción de Personal No. DNGTH-2016-0811 de 26 de febrero de 2016, le cesó de funciones por la compra de renuncia con indemnización respecto del cargo que mantenía de Jefe de Departamento de la Dirección Provincial Guayas – Subdirección Provincial de Servicios Corporativos, por tanto, a su juicio se vulneraron sus derechos constitucionales en razón de que bajo su dependencia se encontraba a cargo su hijo menor de edad, el cual fue calificado por el CONADIS con discapacidad del 51% y, por tanto: “(...) no se verificó que mi situación laboral se encuentra dentro de lo que establece el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades”.

8. Finalmente, cabe mencionar que toda vez que la mayoría de la Corte decidió no realizar un control de mérito, en el presente caso no se convocó a una audiencia para escuchar los argumentos de las partes relativos a los hechos de origen, lo cual impide que en este voto pueda llegar a determinar con certeza si los hechos constituyeron o no vulneraciones a los derechos invocados por el accionante.

KARLA
ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO
Dra. Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL



Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2021.06.30
12:19:38 -05'00'

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en la causa 2577-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 25 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 11:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

CASO Nro. 2577-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia y el voto salvado conjunto que anteceden fueron suscritos el día miércoles treinta de junio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Sentencia No. 1342-16-EP/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 23 de junio de 2021

CASO No. 1342-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia, la Corte Constitucional declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en una sentencia dictada dentro de una acción de protección. Además, examina el mérito del caso, respecto de la vulneración a los derechos a la estabilidad laboral reforzada y a la igualdad material de una persona con discapacidad.

I. Antecedentes procesales

1. El 15 de marzo de 2016, Renato David Romero Villacís, persona con un grado de discapacidad auditiva del 30%¹, presentó una acción de protección en contra del “Estado Ecuatoriano (sic), representado por la Procuraduría General del Estado”, la directora provincial del Consejo de la Judicatura de Tungurahua, el director general del Consejo de la Judicatura y el presidente del Consejo de la Judicatura. El accionante impugnó la acción de personal No. 369-DP18-2016-EO de 24 de febrero de 2016, por medio de la cual se dio por terminado su nombramiento provisional, a pesar de padecer una discapacidad. Alegó que dicho acto habría vulnerado sus derechos al trabajo, a la continuidad -por formar parte de un grupo vulnerable por su condición de discapacidad-, a la estabilidad laboral, a ocupar cargos y empleos públicos, a la seguridad jurídica y a la igualdad².

¹ Fojas 15 y 16 del expediente de primera instancia. De acuerdo al certificado de discapacidad No. MSP-173705 de 14 de mayo de 2014 que aparece a foja 16 del expediente, el accionante padece de Hipoacusia Conductiva Bilateral.

² De conformidad con la acción de personal 13000-DNTH-DNTH de 30 de julio de 2015 se otorgó un nombramiento provisional al accionante con base en los artículos 17 literal b) y 18 literal c) del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público. El artículo 18 literal c) de dicho reglamento establece: “Se podrá expedir nombramiento provisional en los siguientes casos: [...] Para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, para cuya designación provisional será requisito básico contar con la convocatoria”. La acción de personal 369-DP18-2016-EO de 24 de febrero de 2016, con la que se terminó el nombramiento provisional del accionante establecía: “en base a sumilla inserta de autorización registradas (sic) en Informe Técnico de la Unidad de Talento Humano DP18-UPTH-01 1-2016, se procede a: dar por TERMINADO EL NOMBRAMIENTO PROVISIONAL, del servidor judicial ROMERO VILLACIS

2. Mediante sentencia de 08 de abril de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua, resolvió “*inadmit[ir]*” la acción de protección³.
3. De esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación. En sentencia de 10 de junio de 2016, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación.
4. El 21 de junio de 2016, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 10 de junio de 2016 emitida por la Sala Provincial.
5. El 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y, conforme sorteo, correspondió su conocimiento a la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza quien avocó conocimiento mediante auto de 06 de febrero de 2018 y dispuso que los jueces de la Sala Provincial remitan su informe de descargo.
6. El 19 de febrero de 2018, se celebró la audiencia pública dentro de la presente causa. A la diligencia concurrieron: (i) la Ab. Angélica Victoria Pico Fiallos, en representación del señor Renato David Romero Villacís; (ii) el Ab. Jaime Ortiz Mocha, en representación del presidente y del director general del Consejo de la Judicatura; y, (iii) el doctor Diego Carrasco, en representación del Procurador General del Estado⁴.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió su conocimiento a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. Toda vez que el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 04 de marzo de 2020 aprobó la solicitud de modificar el orden cronológico debido a la situación de vulnerabilidad del accionante, la jueza constitucional avocó conocimiento en auto de 25 de agosto de 2020 y ordenó que se notifique a los legitimados pasivos, así como a los terceros con interés en la causa.
8. El 15 de octubre de 2020, se celebró una nueva audiencia pública dentro de la presente causa, diligencia a la que concurrieron: (i) Renato David Romero Villacís,

RENATO DAVID”. El informe técnico No. DP18-UPTH-011-2016, en su parte pertinente, establecía: “*debido a la falta de presupuesto informado por la Unidad Provincial Financiera, y en conocimiento de los Jefes Inmediatos y Coordinadores de Unidades Judiciales, salvo su mejor criterio y previa su Autorización, se procederá a la desvinculación de los Servidores Judiciales arriba detallados*”, entre los que se encontraba el accionante. La causa fue signada con el No. 18461-2016-00222.

³ El juez consideró que no existió vulneración de derechos dado que los nombramientos provisionales no generan estabilidad, que la desvinculación del accionante estaba respaldada por el informe técnico No. DP18-UPTH-011-2016 de la Unidad Provincial de Talento Humano de Tungurahua, y que ante la necesidad de optimizar recursos, la desvinculación del accionante y otros servidores se realizó observando la productividad del personal. También señaló que la vía correcta para resolver las pretensiones del accionante era la vía contencioso administrativa.

⁴ Foja 32 del expediente constitucional.

junto con su abogada defensora Alejandra Morales; (ii) los jueces de la Sala Provincial Dres. Edwin Giovanni Quinga Ramón y César Audberto Granizo Montalvo; (iii) el Ab. Diego Salas, en representación del director general del Consejo de la Judicatura; (iv) la Ab. María Soledad Yáñez, en representación del director provincial del Consejo de la Judicatura de Tungurahua; y, (v) el Ab. Winston Bolaños, en representación del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (“CONADIS”).

9. En autos de 30 de octubre y 18 de noviembre de 2020 la jueza sustanciadora de la causa solicitó información al Consejo de la Judicatura para mejor resolver. La solicitud fue contestada en memorando DP18-UPTH-2020-0356-M, de 04 de noviembre de 2020, y oficio DP18-2020-0582-OF de 25 de noviembre de 2020, por parte de la Dirección Provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura y en escrito de 01 de diciembre de 2020 del director nacional de asesoría jurídica y delegado del director general del Consejo de la Judicatura.

II. Competencia

10. 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 lo previsto en 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. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

11. El accionante señala que la Sala Provincial debió considerar la sentencia No. 258-15-SEP-CC en la cual *“se dispuso la incorporación de una persona con capacidades especiales (discapacitada) a su puesto de trabajo o a uno del mismo rango y remuneración, así como también se resolvió que en el caso de personas con capacidades especiales (discapacitadas) EXISTA UNA SALVEDAD EN LO QUE RESPECTA A QUE NO PODRÁN SER SEPARADAS DE SUS LABORES, siempre y cuando se encuentren debidamente calificadas por la Autoridad competente”*.
12. Posteriormente, menciona que para terminar su nombramiento provisional se debió convocar a un concurso de méritos y oposición, que se debió considerar su condición de persona con discapacidad y que no se ofreció motivación de por qué se terminó su nombramiento provisional.
13. Alega que se vulneró su derecho al trabajo, cita un fragmento del artículo 325 de la CRE y expresa: *“al haber terminado mi nombramiento provisional se me deja sin la fuente única que me provee de recursos para satisfacer los mínimos vitales del*

compareciente y de mi familia, obstruyendo de tal modo mi derecho a una vida digna”.

14. En cuanto al derecho especial de continuidad por su condición de discapacidad cita el numeral 5 del artículo 47 de la CRE y el artículo 47 de la Ley Orgánica de Discapacidades (“**LOD**”).
15. Respecto del derecho a ocupar cargos y empleos públicos manifiesta: *“se me priva en mi calidad de ciudadano del derecho de ocupar el cargo público para el que había sido nombrado [...] se vulnera también el principio de aplicación de los derechos humanos que dispone aplicar la interpretación que más favorezca la efectiva vigencia de estos derechos [...] los servidores públicos que produjeron los actos que impugno, debían respetar el derecho reconocido en el artículo 23.1.c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.*
16. Sobre la seguridad jurídica sostiene que no se aplicó el artículo 11 numeral 3 de la CRE y que no se consideraron los artículos 424 y 425 de la CRE. También cita los artículos 64 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“**LOSEP**”) y 47 de la LOD y alega: *“la atención prioritaria de la que gozan las personas con discapacidad en todo ámbito, y de manera específica, su inserción y PERMANENCIA EN SU LUGAR DE TRABAJO, prevalecen sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico ecuatoriano; esto significa que [...] a las personas con discapacidad, consideradas como grupo de atención prioritaria, debe asegurárseles una protección especial en el ámbito laboral, lo cual se verifica a través del pleno acceso al empleo Y SU CONSERVACIÓN”.*
17. Alega vulneración a su derecho a la igualdad formal y material y a la interdicción de la discriminación. Al respecto manifiesta que al desvincularlo *“sin considerar en lo absoluto mi condición de discapacitado y el derecho que tengo a la continuidad se está discriminando a mi persona al no aplicar en mi caso, las normas que se encuentran tanto constitucional como legalmente tipificadas”.* Posteriormente, cita un fragmento de la sentencia T-441/93 de la Corte Constitucional de Colombia cuyo criterio considera debe ser tomado en cuenta en el Ecuador.
18. También hace referencia a la sentencia de primera instancia manifestando que el juez debió resolver sus pretensiones en lugar de afirmar que es equivocado interponerlas mediante acción de protección.
19. El accionante solicita: (i) que se disponga la suspensión de los efectos de la sentencia impugnada; (ii) que se admita y acepte su acción extraordinaria de protección; (iii) que se declare que la sentencia de segunda instancia vulneró sus derechos constitucionales; (iv) que se declare que el contenido de la acción de personal No. 369-DP18-2016-EO vulneró sus derechos constitucionales; y, (v) que se ordene: su reincorporación al cargo que ejercía, el pago de las remuneraciones que debió percibir en el tiempo que no ha podido ocupar su cargo y que le sea otorgada la

acción de personal de la que se desprenda su continuidad hasta que se llame a un concurso de méritos y oposición.

3.2. Argumentos de la parte accionada

- 20.** A fojas 30 y 31 del expediente constitucional consta el informe de descargo remitido a esta Corte por los Dres. César Audberto Granizo Montalvo, Paúl Ocaña Soria y Edwin Quinga Ramón, jueces de la Sala Provincial. En el mismo, resumen el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada y posteriormente alegan: *“Encontramos, por tanto, que no existe la debida argumentación en torno a cómo supuestamente los comparecientes habríamos vulnerado los derechos constitucionales del demandante y, por lo mismo, no existe claridad en torno a la acusación de la que debemos defendernos [...] el accionante centra su análisis en impugnar el acto que fue materia de la acción ordinaria de protección”*.
- 21.** Añaden que no vulneraron los derechos al trabajo, a la continuidad, a ocupar cargos y empleos públicos, a la seguridad jurídica, a la igualdad y que no desconocieron la protección especial que el Estado debe otorgar a las personas con discapacidad. Además, manifiestan que su fallo está debidamente motivado, pues abordaron la condición de discapacidad del accionante y el derecho a la igualdad utilizando precedentes de la Corte Constitucional. También señalan que la separación del accionante se debió a razones de índole económica y no a su condición de persona con discapacidad, que no se hizo ninguna afirmación en el sentido de que el accionante no tenga la aptitud de ocupar cargos públicos y que se aplicaron normas constitucionales, de derechos humanos y precedentes jurisprudenciales. Solicitan que se rechace la presente acción.

3.3. Argumentos de la entidad accionada en el proceso de origen

- 22.** La entidad accionada en el proceso de origen sostiene que la terminación del nombramiento provisional se debió a limitaciones presupuestarias y no a la condición de persona con discapacidad del accionante. Asimismo, manifiesta que ante la reducción presupuestaria de la institución, se revisó la productividad del personal a fin de que la desvinculación sea objetiva. Finalmente, alega que los nombramientos provisionales no generan estabilidad, que la condición de discapacidad de una persona no puede impedir el cumplimiento de los fines del Consejo de la Judicatura y que el accionante debió acudir a la vía contencioso administrativa y no a la constitucional.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

23. De la lectura de la demanda se advierte que el accionante alega la vulneración de los derechos: (i) al trabajo, (ii) a la continuidad por su condición de discapacidad, (iii) a ocupar cargos y empleos públicos, (iv) a la seguridad jurídica y (v) a la igualdad.
24. Respecto del argumento contenido en el párrafo 11 *supra* que hace referencia a cómo la Sala Provincial no habría considerado lo resuelto en la sentencia No. 258-15-SEP-CC, el accionante no señaló qué derecho estima vulnerado. Al respecto, esta Corte, en ejercicio del principio *iura novit curia*⁵, considera que el argumento señalado corresponde analizarse en el marco de una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica.
25. Respecto de la referencia a la sentencia de primera instancia establecida en el párrafo 18 *supra*, se observa que el accionante no la identifica como la decisión judicial impugnada y que, pese a haber realizado un esfuerzo razonable, no se encuentran elementos que permitan a esta Corte evidenciar una alegación clara y completa respecto a una posible vulneración de derechos constitucionales dentro de esta decisión, por lo que, se la descarta del análisis⁶.
26. Respecto de los derechos al trabajo, a la continuidad por la condición de discapacidad del accionante, a ocupar cargos y empleos públicos y a la igualdad, esta Corte encuentra que el accionante alega la vulneración de derechos constitucionales respecto a los hechos de origen de la acción de protección⁷. Al respecto, es necesario señalar que solo de forma excepcional y cuando se trate de acciones extraordinarias de protección que tengan origen en procesos de garantías jurisdiccionales, la Corte puede ampliar su ámbito de actuación con el fin de analizar la integralidad de los hechos que dieron origen al proceso constitucional⁸. Por lo que, previo a pronunciarse sobre alegaciones referentes a los hechos que dieron origen a la acción de protección planteada, esta Corte desarrollará su análisis a efectos de establecer si la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

27. El derecho a la seguridad jurídica es transversal e irradia a todo el ordenamiento jurídico. El artículo 82 de la CRE establece lo siguiente respecto del mismo: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.
28. 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.

⁵ Artículo 4 numeral 13 de la LOGJCC.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párrs. 55 y 56 y 1162-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párrs. 61 y 62.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párrs. 55 y 56.

Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos y normas establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad⁹.

29. La sola inaplicación de una norma no implica de modo automático vulneración al derecho. Es así que, la Corte Constitucional, como guardiana de la CRE, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales¹⁰.
30. El accionante alega que la Sala Provincial debió considerar lo resuelto en la sentencia No. 258-15-SEP-CC y no aplicó normas constitucionales e infraconstitucionales sobre la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad.
31. Sin perjuicio de lo señalado en líneas anteriores, los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar, no se limitan a la aplicación de normas jurídicas positivas; sino también a la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria¹¹. De lo anterior se sigue que la inobservancia de un precedente constitucional constituye por sí sola una afectación susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica¹². En tal sentido, en supuestos en los que se alegue la vulneración del derecho a la seguridad jurídica ante la inobservancia de precedentes constitucionales, no es necesario verificar la existencia de una afectación de otros preceptos constitucionales.
32. Revisada la sentencia impugnada, se encuentra que la Sala Provincial enunció normas sobre la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad. No obstante, para fundamentar el rechazo de la acción de protección presentada, aplicó exclusivamente una de las consideraciones efectuadas en la sentencia No. 258-15-SEP-CC y realizó el siguiente análisis:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹⁰ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 785-13-EP/19, 989-11-EP/19, 431-13-EP/19, 274-13-EP/19, 1742-13-EP/20, 2034-13-EP/19.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, 11-19-CP/19 de 4 de diciembre de 2019 y No. 1797-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020. En similar sentido: Sentencia No. 175- 18-SEP-CC de 16 de mayo de 2018, caso No. 1160-15-EP.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1797-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020. Esta Corte ha considerado necesario verificar la afectación de preceptos constitucionales para determinar si una inobservancia del ordenamiento derivó en una vulneración a la seguridad jurídica, en decisiones como: Sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020 y sentencia No. 687-13- EP/20 de 30 de septiembre de 2020.

“en relación a estos cargos de provisionalidad debe estarse a la sentencia aditiva, dictada con el carácter de erga omnes el 12 de agosto de 2015, número 258-15-SEP-CC, caso Número 2184-11-EP [...] [en la que se determinó que] la decisión unilateral de la Institución pública no será causal por sí sola para dar por terminado un contrato de servicios ocasionales a una persona con discapacidad, sin embargo, estas personas no están exentas de cumplir con los principios y deberes de todo servidor público [...] Tampoco están exentas de que, por razones técnicas, económicas u organizacionales, debidamente justificadas por la entidad pública, dichas personas puedan ser desvinculadas de la institución, anota el fallo de la relación, evento que se ha justificado en la especie, en [el] informe “técnico” de folios 67 a 69 [...] Como se puede apreciar, consta del informe una causa de orden económico que justifica la terminación del nombramiento provisional, esto es la falta de presupuesto [...] se colige, [que] la Entidad contratante se ve impedida de seguir manteniendo en el trabajo no solamente al Legitimado activo sino a otras 20 personas más. Esto es determinante para el cese de funciones y para que no se pueda cumplir con toda esa gama de normas protectivas legisladas a favor de una persona en discapacidad [...]. En suma, el parámetro del rendimiento lo que ha servido es para determinar el perfil de los funcionarios que deben continuar sirviendo a la Entidad, sin que con ese proceder se hubiera discriminado al Accionante, pues no es ese el motivo para la cesación, sino la causa de orden económico, que es motivo admisible, según la sentencia constitucional número 258-15-SEP-CC. [...] Por ende, no ha existido decisión unilateral arbitraria, sino absolutamente justificada”.

- 33.** Como se desprende de lo anterior, la Sala Provincial se limitó a considerar la parte de la sentencia que hace referencia a la desvinculación de personas con discapacidad por razones de índole económica. Ahora, procede determinar si dicha consideración de la sentencia 258-15-SEP-CC¹³ constituye una regla de precedente aplicable al caso examinado. Al respecto, la Corte Constitucional señaló en la sentencia 109-11-IS/20 que la *ratio decidendi* de una decisión es “el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido” cuyo núcleo se convierte en una regla de precedente cuando “es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto”¹⁴. Por el otro lado, el *obiter dictum* corresponde a “las demás consideraciones contenidas en la motivación”¹⁵.
- 34.** De la revisión de la sentencia 258-15-SEP-CC, esta Corte advierte que el núcleo de la *ratio decidendi*, esto es, la regla cuya aplicación decide el caso, corresponde a que no procede la terminación del contrato ocasional de una persona con discapacidad por la causal contemplada en el literal f) del artículo 146 del Reglamento a la LOSEP, es decir, por la sola decisión unilateral de la entidad contratante, debiendo procurar –de ser posible– reubicar a la persona con discapacidad acorde a sus circunstancias particulares.

¹³ La sentencia No. 258-15-SEP-CC resolvió una acción extraordinaria de protección presentada por una persona con discapacidad que tenía un contrato de servicios ocasionales y no realiza consideraciones sobre nombramientos provisionales.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 23.

¹⁵ *Ibídem*.

35. En esta línea, se observa que la Sala Provincial al no haber aplicado *la ratio decidendi* aplicó un *obiter dictum* que –al no ser un precedente en estricto sentido– no era vinculante para resolver el recurso de apelación planteado y que fue aplicado como si un recorte presupuestario fuera una habilitación absoluta para terminar la relación laboral de personas con discapacidad. Así, la Sala Provincial le asignó el carácter de precedente vinculante a un mero *obiter*, sin revisar si por las particularidades del caso correspondía aplicarlo a la terminación del nombramiento provisional del accionante.
36. Por lo expuesto, al resolver la causa sobre la base de una mera consideración no vinculante de la sentencia No. 258-15-SEP-CC, aplicada de forma absoluta al caso del accionante, sin considerar sus circunstancias y condiciones particulares, la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

V. Análisis del mérito de la acción de protección

37. 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.
38. 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 Organismo¹⁶. [SEP]
39. Siendo así, una vez determinada la existencia de la vulneración al derecho a la seguridad jurídica en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales, en atención a lo establecido por este Organismo, se verifica que: (i) *prima facie*, la terminación del nombramiento provisional del accionante, siendo una persona con discapacidad, podría constituir una vulneración de derechos que no fue tutelada por la autoridad judicial demandada; (ii) el caso no ha sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y (iii) el caso comporta gravedad por la condición del accionante y el grado de invasión en la esfera de protección de sus derechos, pues en el caso se terminó el nombramiento provisional de una persona con discapacidad que de acuerdo al ordenamiento jurídico cuenta con una protección especial en el ámbito laboral. En consecuencia, esta Corte procederá a analizar el mérito del caso. [SEP]

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019. [SEP]

40. En su demanda de acción de protección, el accionante alega la vulneración de los derechos al trabajo, a la continuidad -por formar parte de un grupo vulnerable por su condición de discapacidad-, a la estabilidad laboral, a ocupar cargos y empleos públicos, a la seguridad jurídica y a la igualdad. Sin embargo, en virtud de que su argumentación se enfoca en alegar una presunta vulneración de los derechos a la estabilidad laboral reforzada y a la igualdad, esta Corte limitará su análisis a ambos derechos.
41. La Corte Constitucional ha determinado que *“las personas con discapacidad tienen, entre otros derechos, el de trabajar en condiciones de igualdad de oportunidades, en un marco de estabilidad laboral, que permita alcanzar la realización económica y personal de este grupo de personas con derecho a recibir atención prioritaria”*¹⁷. La protección especial en el ámbito laboral implica que, previo a la desvinculación de una persona con discapacidad, la institución empleadora considere las circunstancias particulares del caso y busque una alternativa a la desvinculación, a fin de asegurar el pleno disfrute de los derechos de una persona con discapacidad o de quien tiene una a su cargo, en el marco de la atención prioritaria¹⁸. Incluso, en el supuesto de despido injustificado de una persona con discapacidad o del sustituto de una persona con discapacidad, la ley dispone que se pague una indemnización diferenciada de acuerdo al artículo 51 de la LOD¹⁹.
42. En el caso concreto, de la revisión del expediente se encuentra que el accionante es una persona con un grado de discapacidad auditiva del 39%²⁰, que trabajó bajo la modalidad de contrato ocasional en el Consejo Provincial de la Judicatura de

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 172-18-SEP-CC de 16 de mayo de 2018, p. 39.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020.

¹⁹ El artículo 51 de la LOD establece que “[l]as personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo.” En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente. [...] Además, para la cesación de funciones por supresión de puestos o por compra de renuncias con indemnización, no se considerarán los que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad, debidamente certificado por la autoridad sanitaria nacional”. Ver sentencias de la Corte Constitucional Nos. 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020 y 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020.

²⁰ A foja 15 del expediente de primera instancia consta una copia del carnet de discapacidad del accionante y a foja 16 el certificado de discapacidad No. MSP-173705, ambos de 14 de mayo de 2014, que acreditan que al momento de los hechos tenía una discapacidad auditiva del 30%. A foja 54 del expediente constitucional consta una nueva copia del carnet de discapacidad del accionante de 23 de mayo de 2018 de acuerdo al cual tiene una discapacidad auditiva del 39%. De acuerdo al artículo 1 del Reglamento a la LOD “Para efectos de este Reglamento y en concordancia con lo establecido en la Ley, se entenderá por persona con discapacidad a aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en una proporción equivalente al treinta por ciento (30%) de discapacidad, debidamente calificada por la autoridad sanitaria nacional”.

Tungurahua a partir del 07 de octubre de 2013²¹. Con oficio No. 0012-UJTT, de 15 de mayo de 2014, puso en conocimiento de la directora de talento humano de la Dirección Provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura que era una persona con discapacidad²². Posteriormente, a partir del 01 de agosto de 2015, trabajó bajo la modalidad de nombramiento provisional como ayudante judicial en la Unidad Judicial de Tránsito de Ambato²³.

43. El 01 de marzo de 2016, se procedió a la desvinculación del accionante²⁴. La terminación se amparó en el informe técnico No. DP18-UPTH-011-2016²⁵ que, en su parte pertinente, establecía: *“debido a la falta de presupuesto informado por la Unidad Provincial Financiera, y en conocimiento de los Jefes Inmediatos y Coordinadores de Unidades Judiciales, salvo su mejor criterio y previa su Autorización, se procederá a la desvinculación de los Servidores Judiciales arriba detallados”*, entre los que se encontraba el accionante.
44. Al respecto, la entidad accionada ha sostenido a lo largo del proceso que la terminación del nombramiento provisional se debió a limitaciones presupuestarias y no a la condición de persona con discapacidad del accionante. Asimismo, manifiesta que ante la reducción presupuestaria de la institución, se revisó la productividad del personal a fin de que la desvinculación sea objetiva. Finalmente, alega que los nombramientos provisionales no generan estabilidad, que la condición de discapacidad de una persona no puede impedir el cumplimiento de los fines del Consejo de la Judicatura²⁶ y que el accionante debió acudir a la vía contencioso administrativa y no a la constitucional.
45. Del expediente se encuentra que el Consejo de la Judicatura ha aportado varios documentos al proceso para justificar que no contaba con el presupuesto para la

²¹ Existen varios contratos de servicios ocasionales firmados entre el Consejo de la Judicatura y el señor Romero Villacís que constan a fojas 1-2, 6-7 y 8-10 del expediente de primera instancia.

²² En dicho oficio, que consta a foja 14 del expediente de primera instancia, el accionante señaló: *“Por medio de la presente me permito [...] manifestarle que conforme copia certificada del Carnet del CONADIS, que adjunto y de conformidad con los artículos 11 numeral 2), 47, 48 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador, y en concordancia con la Ley Orgánica de Discapacidades, pongo en conocimiento de (sic) este particular para los fines constitucionales y legales pertinentes”*.

²³ A foja 12 del expediente de primera instancia consta la acción de personal No. 13000-DNTH-DNTH de 30 de julio de 2015.

²⁴ A foja 13 del expediente de primera instancia consta la acción de personal No. 369-DP18-2016-EO de 24 de febrero de 2016.

²⁵ A foja 67-69 del expediente consta dicho informe suscrito por la analista 2 de la Unidad Provincial de Talento Humano.

²⁶ En la audiencia celebrada ante esta Corte el 19 de febrero de 2018, el Ab. Jaime Ortiz Mocha, en representación del presidente y director general del Consejo de la Judicatura, señaló que *“si bien es cierto en el proceso se han expuesto documentos que determinan una situación de discapacidad del legitimado activo, esta situación no exime de responsabilidad ni puede impedir el cumplimiento de los objetivos y fines del Consejo de la Judicatura. Recordemos que el Consejo de la Judicatura brinda el servicio de justicia. Es decir, por un lado tendríamos a toda la sociedad ecuatoriana que está ante la expectativa de que se cumpla con los objetivos y fines del Consejo de la Judicatura, esto es, una correcta y eficiente administración de justicia y por el otro lado a una persona que fue evaluada y que en atención a informes [...] pretende que se deje sin efecto un acto administrativo”*.

renovación de contratos ocasionales y nombramientos provisionales²⁷. Asimismo, del informe técnico No. DP18-UPTH-002-16 se desprende que el Consejo de la Judicatura de Tungurahua contaba con 404 servidores judiciales de los cuales 320 contaban con nombramiento, 77 tenían contratos ocasionales y 7 laboraban bajo el régimen del Código de Trabajo. De entre dichos servidores se habría efectuado una revisión de *“la productividad del personal Jurisdiccional en el Sistema Satje y Administrativo, a fin de que el proceso de desvinculación sea objetivo”*²⁸.

46. En este sentido, de la documentación aportada al proceso no se evidencia que, en ningún momento durante el proceso de recorte, se haya tomado en cuenta la discapacidad del accionante para decidir sobre su situación particular y sobre la procedencia de la terminación anticipada y unilateral de su nombramiento provisional. Contrario a la dimensión material del derecho a la igualdad –que supone que los sujetos que se hallen en condiciones diferentes *“requieren un trato distinto, que permita equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos”*²⁹– el Consejo de la Judicatura de Tungurahua consideró que el accionante se encontraba en la misma situación que el resto de funcionarios, pese a que conocía de su discapacidad³⁰. Al respecto, esta Corte ya ha establecido que las personas con discapacidad se encuentran en una situación distinta a la del resto de personas, correspondiendo otorgarles un trato acorde a sus circunstancias³¹.

²⁷ A foja 65 del expediente de primera instancia consta el memorando No. UFP18-022-2016 de 11 de enero de 2016 enviado por la analista 2 de la Unidad Provincial de Talento Humano, a la directora provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura, solicitando que se gestione el incremento del presupuesto para el año 2016 dado que *“el presupuesto asignado por el Ministerio de Finanzas en gastos de personal no cubre la asignación de enero a diciembre 2016 a Nombramiento y Contrato”*. A foja 64 consta el memorando No. DP18-0029-2016 enviado por la directora provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura a la directora nacional de talento humano del Consejo de la Judicatura (E) en el que solicita *“se revise el presupuesto asignado a esta Dirección”*. A foja 63 consta el memorando DNTH-764-2016 de 19 de enero de 2016 mediante el cual la directora nacional de talento humano del Consejo de la Judicatura (E) contesta: *“nos encontramos valorando el requerimiento para el personal que se encuentra en funciones de cada Dirección Provincial”*. A fojas 61-62 consta el informe técnico No. DP18-UPTH-002-16 de acuerdo al cual *“es necesario solicitar la asignación de recursos en la cantidad de USD 1180477.85, ya que es imperativo seguir contando con el recurso humano para el correcto funcionamiento del Complejo Judicial de Ambato”*. A foja 60 consta el memorando No. UFP18-038-2016 enviado por el pagador 2 Tungurahua-Unidad Provincial Tungurahua a la analista 2 de la Unidad Provincial de Talento Humano, en el que señala *“el presupuesto de la Dirección Provincial de Tungurahua al momento se encuentra desfinanciada grupo 510000 [...] además debo indicar que el personal a nombramiento por el momento se encuentra desfinanciada”*.

²⁸ Informe técnico No. DP18-UPTH-011-2016, fojas 67-69 del expediente de primera instancia.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 117-13-SEP-CC de 11 de diciembre de 2013.

³⁰ La sentencia 258-15-SEP-CC, que sirvió de fundamento para que se niegue la acción de protección entendió que *“No considerar dichos parámetros y la normativa nacional e internacional señalada, incidió claramente en que la Sala parta de un hecho fáctico equivocado- que los funcionarios con discapacidad se encuentran en las mismas condiciones que otros funcionarios que no están en situación de vulnerabilidad- lo cual significó que se llegue a conclusiones obviamente equivocadas, como la determinación de que no existían derechos constitucionales vulnerados y que por tanto no era procedente la acción de protección; decisión que a todas luces ha puesto a la accionante en evidente situación de vulnerabilidad”* (énfasis añadido).

³¹ La CRE *“contempla diferencias de trato a través de medidas de acción afirmativa, establecidas a favor de individuos que se encuentran en situación distinta, como es el caso de las personas de los grupos de*

47. De los documentos aportados por el Consejo de la Judicatura, se evidencia que bajo el presunto fin de realizar un proceso “objetivo” se partió del supuesto de que todos los funcionarios estaban en exactamente las mismas circunstancias y condiciones, sin verificar que existían personas, como el accionante, que por su situación de discapacidad, requería un trato diferenciado y una evaluación acorde a sus circunstancias particulares. De tal manera que, el no haber otorgado al accionante un trato acorde a su situación, ignorando su condición, vulneró su derecho a la igualdad material.
48. Por otra parte, respecto de la estabilidad laboral reforzada prevista por el legislador y la jurisprudencia constitucional, esta Corte ha señalado que es independiente de la modalidad de contratación³² y de la limitación presupuestaria de la entidad. Es por ello que, frente a necesidades institucionales legítimas como las que se materializan en procesos de reestructuración, desaparición de la institución o limitación de recursos económicos, la desvinculación de una persona con discapacidad debe tener en cuenta su situación en particular y, en aras de cumplir con la estabilidad laboral reforzada, se debe buscar, de ser posible, una alternativa a su desvinculación³³. Esto puede incluir su reubicación en la misma entidad, en un puesto similar o de equivalente rango y función, acorde con la circunstancia especial de la persona con discapacidad³⁴.
49. Como ya ha determinado esta Corte en casos previos, solo frente a la imposibilidad justificada de encontrar una alternativa, se puede efectuar una desvinculación, pues esta constituye la última opción cuando se trata de personas con discapacidad o sustitutos de ellas. Esto debido a que su condición disminuye las posibilidades materiales de conseguir un nuevo empleo y en múltiples ocasiones únicamente de su salario depende el sostenimiento familiar³⁵. Asimismo, para esta Corte resulta inadmisibles que se pretenda justificar la desvinculación de una persona con discapacidad en el cumplimiento de los fines y objetivos de la institución, como ha alegado la entidad pública accionada en el proceso.
50. Como ya se manifestó, del expediente no se evidencia que el Consejo de la Judicatura de Tungurahua haya considerado que el accionante es una persona con discapacidad en el proceso que terminó en su desvinculación. Tampoco se encuentra que se haya procurado buscar una alternativa a la terminación de su nombramiento ni que se lo haya indemnizado de conformidad con lo establecido por el artículo 51 de

atención prioritaria y, entre ellos, las personas con discapacidad, [...] asegura[ndo] un trato distinto al del resto de personas [...] a fin de garantizar el respecto a sus derechos constitucionales”. Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 258-15-SEP-CC de 12 de agosto de 2015.

³² Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020 y 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020.

³³ *Ibídem.*

³⁴ *Ibídem.*

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020.

la LOD una vez desvinculado. Por lo tanto, el Consejo de la Judicatura también vulneró el derecho a la estabilidad laboral reforzada del accionante.

VI. Medidas de reparación

51. La CRE y la LOGJCC establecen que cuando exista una violación de derechos, reconocida por un juez o jueza, se deberá ordenar una reparación integral³⁶.
52. Una vez declarada la vulneración del derecho a la estabilidad laboral reforzada y a la igualdad material del accionante, corresponde establecer una reparación adecuada. Respecto del hecho de que no se hayan considerado vías alternativas a la terminación del nombramiento provisional, esta Corte considera que corresponde al Consejo de la Judicatura ofrecer disculpas públicas al accionante.
53. Respecto de la terminación de su nombramiento provisional, se debe tomar en cuenta que de acuerdo a la información remitida por el director nacional de asesoría jurídica y delegado del director general del Consejo de la Judicatura, la partida que ocupaba el accionante hasta su desvinculación no consta en el distributivo de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Tungurahua dado que en virtud de la resolución No. CJ-DG-2017-92 de 17 de agosto de 2017 se realizó su traspaso hacia la provincia de Manabí e *“ingres[ó] con un número diferente de partida al distributivo [...] por lo que no es posible identificar con que (sic) número ingresó al distributivo de Manabí, ni el estado de la misma”*.
54. Así, por las particularidades del caso concreto, dado el tiempo transcurrido y el hecho de que la partida que ocupaba el accionante ya no consta en el distributivo de la institución pública demandada, esta Corte considera que ya no es posible restituir al accionante a su cargo; por lo que, para su caso particular, esta Corte considera que una medida de reparación adecuada corresponde a que el Consejo de la Judicatura pague una compensación económica al accionante por la desvinculación unilateral y anticipada que cumpla con las exigencias previstas en la LOD³⁷. Esto es, de conformidad con lo prescrito en el artículo 51 de la LOD, correspondiente al valor de

³⁶ En la parte pertinente, del artículo 86 numeral 3 de la CRE señala: *“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”*. El artículo 18 de la LOGJCC establece: *“En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud”*.

³⁷ Esta medida de reparación se ha ordenado en casos similares. Véase las sentencias Nos. 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020 y 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020.

18 salarios básicos unificados de la mejor remuneración devengada hasta la fecha de la desvinculación.

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. Aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.
2. Dejar sin efecto la sentencia de 10 de junio de 2016 emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua y emitir esta sentencia sobre el mérito de los hechos que motivaron la presentación de la acción de protección en sustitución.
3. Aceptar la acción de protección y declarar la vulneración del derecho a la estabilidad laboral reforzada y a la igualdad material del señor Renato David Romero Villacís.
4. Disponer como medidas de reparación:
 - a. Declarar que esta sentencia constituye, en sí misma, una medida de satisfacción para el señor Renato David Romero Villacís.
 - b. Ordenar que el Consejo de la Judicatura pague al señor Renato David Romero Villacís, en un plazo no mayor a 90 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, una indemnización equivalente a 18 meses de la mejor remuneración devengada por el accionante mientras trabajó en la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura, de conformidad con lo prescrito por el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades. A efecto de demostrar el cumplimiento de la medida, el representante legal del Consejo de la Judicatura remitirá constancia del cumplimiento integral de la medida indicada, inmediatamente después de efectuado el pago correspondiente.
 - c. Disponer que en el término de 10 días de notificada esta sentencia, el Consejo de la Judicatura a través de su sitio web institucional y de sus cuentas oficiales de redes sociales ofrezca disculpas públicas a Renato David Romero Villacís. Las disculpas deberán publicarse en el banner principal del sitio web institucional por 30 días consecutivos de forma ininterrumpida, y deberán difundirse en redes sociales por 30 días consecutivos con una 1 publicación por semana. Tanto en el sitio web

institucional como en las cuentas oficiales en redes sociales, el pedido de disculpas públicas deberá contener el siguiente mensaje:

El Consejo de la Judicatura reconoce la práctica discriminatoria cometida en contra del señor Renato David Romero Villacís y asume su responsabilidad respecto de las vulneraciones cometidas a sus derechos constitucionales a partir de la terminación anticipada de su nombramiento provisional mientras trabajaba como ayudante judicial en la Unidad Judicial de Tránsito de Ambato. El Consejo de la Judicatura se compromete a respetar los derechos de las personas con discapacidad en todos sus procesos internos.

5. Disponer la devolución de los expedientes a los jueces de origen, para que el juez de primera instancia proceda a su ejecución, e informe del cumplimiento integral en el plazo máximo de 120 días a partir de la notificación de esta sentencia.
6. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.30
11:04:16 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1342-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 1431-16-EP/21****Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 23 de junio de 2021

CASO No. 1431-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

TEMA: La presente sentencia analiza la alegada vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, en un auto de inadmisión que señala que debió agotarse el recurso de apelación previo a proponer el recurso de casación. La Corte determina que existió vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía de recurrir y a la seguridad jurídica, al emitir un auto que niegue tanto la vía de la casación como la de apelación, pues su efecto fue el archivo del proceso.

I. Antecedentes

1. El 13 de octubre de 2006, inició la indagación previa por un presunto delito de lavado de activos en contra Arnoldo Godoy Andrade y otros representantes de la empresa COMICAR S.A.¹
2. El 06 de febrero de 2009, ante el Juzgado Quinto de Garantías Penales de Pichincha² se realizó la audiencia de formulación de cargos en la que con fundamento en el artículo 217 del Código de Procedimiento Penal (“CPP”), la Fiscalía resolvió dar inicio a la etapa de instrucción fiscal.
3. El 01 de marzo de 2011, el juez Quinto de Garantías Penales de Pichincha dictó auto de llamamiento a juicio en contra de Mercedes Alicia Rivera Anzoategui, José Pablo Francisco Mauricio Ospina Ferro, Milton Román Angulo Prado, Norma Graciela Andrade Acosta y Ornar Gilberto Imbacuan por considerarlos presuntos autores del delito tipificado en el artículo 14 literales a, d y e, y sancionado en el artículo 15 de la Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos³

¹ El inicio de la investigación se da como colaboración con el gobierno colombiano lugar donde está domiciliada la empresa.

² Proceso actualmente signado con el No. 17255-2009-0172.

³ LPDEDLA, art. 14.- Comete delito de lavado de activos el que dolosamente, en forma directa o indirecta: a) Tenga, adquiera, transfiera, posea, administre, utilice, mantenga, resguarde, entregue, transporte, convierta o se beneficie de cualquier manera, de activos de origen ilícito; d) Organice, gestione, asesore, participe o financie la comisión de delitos tipificados en esta Ley; e) Realice, por sí mismo o por medio de terceros, operaciones y transacciones financieras o económicas, con el objetivo de dar apariencia de licitud a actividades de lavado de activos. Art. 15.- Cada uno de estos delitos será sancionado con las siguientes penas: 1. Con prisión de uno a cinco años en los siguientes casos: a) Cuando el monto de los activos objeto del delito no exceda de cincuenta mil dólares; y, b) Cuando la

(“LPDEDLA”). Decisión que fue confirmada por la Primera Sala Especializada de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en auto de 28 de julio de 2011⁴, al resolver el recurso de apelación presentado por los procesados.

4. El 22 de mayo de 2012, el Tribunal Tercero de Garantías Penales de Pichincha dentro del proceso No. 17243-2012-0025 dictó sentencia en la que ratificó la inocencia de todos los procesados. Mediante escrito presentado el 28 de mayo de 2012, el Dr. Samuel Orlando Benavides, en calidad de Fiscal de la Unidad de Gestión de Audiencias de Pichincha, interpuso recurso de casación.

5. El 10 de mayo de 2013, la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del caso No. 790-2012⁵, resolvió que *“pese a los esfuerzos realizados en la fundamentación por parte de la Recurrente, no encuentra violación de la ley en la sentencia recurrida”*; por lo que, declaró improcedente el recurso de casación.

6. El 04 de junio de 2013, el Fiscal General del Estado presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 10 de mayo de 2013.

7. El 04 de septiembre de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción y le asignó el número 1052-13-EP. El 06 de mayo de 2015, la Corte dictó la sentencia No. 156-15-SEP-CC en la que declaró vulnerados los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y la seguridad jurídica, dejó sin efecto la sentencia impugnada y dispuso que otro tribunal de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación.⁶

comisión del delito no presupone la asociación para delinquir. 2. Con reclusión menor ordinaria de tres a seis años, en los siguientes casos: a) Cuando el monto de los activos objeto del delito supere los cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América, pero no exceda de trescientos mil dólares; b) Si la comisión del delito presupone la asociación para delinquir, sin servirse de la constitución de sociedades o empresas, o de la utilización de las que se encuentren legalmente constituidas; y, c) Cuando el delito ha sido cometido utilizando instituciones del sistema financiero o de seguros; o, en el desempeño de cargos directivos, funciones o empleos en dichos sistemas. 3. Con reclusión menor ordinaria de seis a nueve años, en los siguientes casos: a) Cuando el monto de los activos objeto del delito supere los trescientos mil dólares de los Estados Unidos de América; b) Cuando la comisión del delito presupone la asociación para delinquir a través de la constitución de sociedades o empresas, o de la utilización de las que se encuentren legalmente constituidas; y, c) Cuando el delito ha sido cometido utilizando instituciones públicas, o dignidades, cargos o empleos públicos.

⁴ Decisión: a) Se confirmó el llamamiento a juicio de Norma Graciela Andrade Acosta, José Pablo Francisco Mauricio Ospina Ferro, Milton Román Ángulo Prado, Alfredo Cárdenas Alarcón (prófugo), Ornar Gilberto Imbacuán y Mercedes Alicia Rivera Anzoátegui; b) se dictó auto de sobreseimiento definitivo de Amoldo Xavier Godoy Andrade, Bertha Elizabeth Godoy Andrade, Asdrúbal Segundo Godoy Andrade, Luis Alberto Quezada Argotti y Margarita Isabel Diago Franco; y, c) se confirmó el sobreseimiento provisional de Gerardo Cabrera España y Luis Carlos Aristizábal Gómez.

⁵ Actual 17721-2012-0790.

⁶ La Corte declara vulnerada la seguridad jurídica al identificar que la Sala de casación desnaturalizó el recurso al realizar una *“calificación del tipo penal, puesto que de lo señalado por la Sala se desprende un análisis tendiente a determinar si la conducta de los procesados se encasillaba en el tipo penal previsto en el artículo 14 de la Ley para Reprimir el lavado de Activos, o si por el contrario corresponde a un*

8. El 06 de junio de 2016, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional⁷ (“**Tribunal de Casación**”) señaló como necesario agotar el recurso de apelación previo a recurrir en casación, por lo que declaró indebidamente concedido el recurso.

9. El 04 de julio de 2016, el Fiscal General del Estado, Galo Chiriboga Zambrano (“entidad accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de 06 de junio de 2016.

10. El 21 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso signando con el No. 1431-16-EP.

11. El 12 de julio de 2017, el caso fue sorteado a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos, quien avocó conocimiento y solicitó informes de descargo mediante auto de 22 de agosto de 2017.

12. El 05 de febrero de 2019, luego de posesionados los jueces y juezas constitucionales, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 27 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa en auto de 10 de noviembre de 2020.

II. Competencia

13. 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 lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

14. La entidad accionante menciona como vulnerados los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 numeral 7, literal l), 75 y 82 de la Constitución.

ilícito tributario”. En el mismo sentido, respecto a la motivación se dictamina que “*la Sala efectúa una calificación del tipo penal, y no un análisis de legalidad de la sentencia como correspondía, atendiendo la estructura que rige el recurso de casación*”. En cuanto a la tutela judicial efectiva, se vulnera “*en tanto las partes procesales no recibieron una respuesta adecuada en referencia al caso concreto*”. Aun cuando se menciona al derecho de la tutela judicial efectiva en la parte de la decisión solo se dictamina respecto al debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica.

⁷ El caso mantuvo el número dentro del proceso No. 790-2012.

15. Respecto a la falta de motivación indica que *“el auto devolutivo impugnado se limita a enunciar una solución arbitraria sin que exista un juicio lógico que enlace los fundamentos mismos de la sentencia constitucional No. 156-15-SEP-CC, para el presente caso, los hechos y antecedentes del mismo con la pertinencia de la aplicación de preceptos constitucionales y legales”*.

16. En relación a la tutela judicial efectiva, señala que esta se vulnera *“a través de una interpretación que el Tribunal de Casación realiza en el auto devolutivo sobre el derecho a recurrir, aduciendo que el recurso de apelación de la sentencia condenatoria del Tribunal de Garantías Penales –no previsto para la fecha del proceso penal– no se ha agotado por parte de Fiscalía General del Estado y por tanto una casación per saltum es improcedente, lo cual escapa del estricto apego a la Constitución, la ley y la sentencia de Corte Constitucional No. 156-15-SEP-CC (...)”*.

17. Como parte de su argumento relativo a la seguridad jurídica agrega que *“con la vulneración a la tutela judicial efectiva, no es jurídicamente previsible que el Tribunal de Casación emita un auto devolutivo omitiendo una aplicación real y efectiva de las normas previas vigentes que debe ser observada”*.

18. De este modo, solicita a la Corte que se acepte la acción, se declare vulnerados los derechos, se deje sin efecto el auto impugnado y se resuelva el recurso de casación debidamente concedido.

3.2 Argumentos de la parte accionada

19. Consta del expediente constitucional el informe ingresado el 30 de agosto de 2017, por los jueces que conformaron el Tribunal de Casación en el cual en lo principal señalan que existe motivación apropiada *“al explicarse las razones lógicas y jurídicas de la prohibición de la casación per saltum, en especial en el numeral 3 del auto devolutivo”*. Lo resumen así:

i) *“Se explica, con la respectiva cita jurisprudencial, que la ventaja de las modificaciones procesales devenidas de la Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal, de 24 de marzo de 2009, en el ámbito de la fase de impugnación, se basa en la posibilidad de una segunda instancia de revisión de los hechos discutidos dentro de un proceso penal (apelación), lo que no se encontraba presente con anterioridad”*.

ii) *“Se establece que para el caso de los sujetos pasivos del proceso penal, la reforma en lo relativo a la posibilidad de apelar de la sentencia de primer nivel tenía aplicación inmediata, inclusive para los casos iniciados antes de su vigencia, debido al artículo 2 del Código de Procedimiento Penal, que establece el principio de retroactividad de las leyes penales favorables”*.

iii) *“En cuanto a la Fiscalía, se esclarece que su posición como sujeto procesal se justifica “...dado[s] los intereses generales que protege...”, (...) En tal sentido, la providencia cuestionada esclarece (...) que “...en virtud de la igualdad de armas,*

también le fue otorgada al titular de la acción penal pública [la capacidad de apelar]...” en aquellos casos iniciados con anterioridad a las mentadas reformas”.

iv) Como contrapartida a lo dicho se reguló “...la posibilidad de interponer casación *per saltum*...” si es un acuerdo entre las partes.

v) “[S]e cita el criterio reiterativo de la Corte Nacional de Justicia sobre la imposibilidad de utilizar la casación *per saltum*, en casos como los que ahora se tramitan en la Corte Constitucional”.

3.3. Terceros con interés

20. El 10 de julio de 2017, compareció la Procuraduría General del Estado señalando casillero constitucional.

21. Mediante escrito ingresado el 09 de abril de 2019, comparece Norma Graciela Andrade Acosta, quien fue una de las personas investigadas en el proceso penal, y señala que ha prescrito la acción penal al haber transcurrido los diez años que señala el artículo 101 del Código Penal. Por lo que en caso de retrotraer los efectos de la decisión de casación “*la acción penal para perseguir una sanción por este delito YA SE ENCUENTRA PRESCRITA, y por el Derecho a la Seguridad Jurídica, mal podría continuarse con la sustanciación de la causa principal*”. Además, señala que se ha presentado por segunda ocasión la acción extraordinaria de protección por los mismos fundamentos. Agrega que, la sentencia que confirmó la inocencia “*se encuentra en firme y se ha ejecutoriada (sic) por el ministerio de la ley*”.

22. En este mismo sentido, en varios escritos⁸ José Pablo Francisco Mauricio Ospina Ferro, quien fue una de las personas investigadas en el proceso penal, en lo principal, señala que la Fiscalía General del Estado incurrió en una casación *per saltum*, siendo esta, prohibida. Por lo que, solicita que se declare que no se ha vulnerado ningún derecho constitucional.

23. El 2 y 22 de diciembre de 2020, Milton Angulo Prado, quien fue otro de los investigados penalmente, en lo principal, señala que la vulneración a sus derechos continúa en razón de que sus bienes se encuentran con prohibición de enajenar. Agrega que, la sentencia que declaró su inocencia se encuentra ejecutoriada hace más de cuatro años y la acción penal ha prescrito de acuerdo al Código Penal.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

24. Los argumentos expuestos por la entidad accionante hacen referencia a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. No obstante, estos en realidad se refieren a una inobservancia del precedente jurisdiccional, por lo

⁸ Ingresados a la Corte con fecha 23 de agosto, 31 de octubre de 2019, 3 y el 09 de enero, 27 de octubre, 30 de noviembre de 2020. Adjunta decisiones de la Corte Nacional.

que esta Corte estima más adecuado resolver dicho cargo conjuntamente con el derecho de seguridad jurídica, en el que se alega inobservancia de los preceptos constitucionales y legales.

25. Por otra parte, la entidad accionante alega vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, pero lo vincula con el derecho a recurrir. A este respecto, la Corte ya ha mencionado que por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela judicial efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, se podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y tratarla de forma autónoma⁹.

26. Así, si bien el derecho al debido proceso¹⁰ es un componente importante de la tutela efectiva, por el detallado desarrollo jurídico establecido en el artículo 76 de la Constitución, cada garantía del debido proceso podrá merecer un análisis autónomo sin que sea necesario, declarar al mismo tiempo la violación a la garantía analizada y a la tutela efectiva¹¹. En consecuencia, en este caso, esta Corte estima pertinente analizar directamente el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir.

Sobre el derecho a recurrir

27. El artículo 76 numeral 7 literal m de la CRE establece que *“en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”*.

28. En relación a la garantía de recurrir, esta Corte ha determinado que esta es parte del derecho a la defensa, particularmente, para brindar la posibilidad de que las resoluciones judiciales puedan ser revisadas por el órgano jerárquicamente superior para subsanar posibles errores, cuando el ordenamiento jurídico así lo establezca¹². En tal sentido, la

⁹ Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

¹⁰ *“Dentro del debido proceso judicial en la Constitución consta el derecho a recurrir. La Corte ha declarado la violación al acceso a la justicia y a la defensa cuando se ha vulnerado el derecho a recurrir. Como parte de la tutela efectiva, se ha declarado como violación al acceso cuando se ha negado un recurso contra la ley, no resuelve la solicitud de aclaración o ampliación, se ha impedido una acción constitucional en casos de materia electoral fuera de período electoral, o se ha inobservado la adherencia al recurso o por la falta de pronunciamiento sobre un pedido de recurso. Por otro lado, el derecho a recurrir ha sido considerado como una expresión del derecho a la defensa y se ha considerado que se viola la defensa cuando no se permite la concesión, admisión, sustanciación y resolución de un recurso.”* Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 124

¹¹ Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 123.

¹² Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 024-10-SEP-CC, 3 de junio de 2010 y Sentencia No. 1304-14-EP/19, 2 de octubre de 2019. Además, la Corte ha señalado que este derecho *“no implica que la posibilidad de recurrir se trate de una garantía absoluta, pues como lo ha enfatizado esta Corte, esta garantía se encuentra sujeta a configuración legislativa dentro del marco constitucional y de los instrumentos internacionales de derechos humanos, existiendo procesos en los cuales no es posible*

autoridad jurisdiccional garantiza este derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme al ordenamiento jurídico que lo regula y lo vulnera cuando establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable¹³.

29. En el presente caso, la entidad accionante sostiene que el Tribunal de Casación realizó una interpretación respecto al derecho a recurrir, aduciendo que el recurso de apelación –no previsto para su proceso penal- no se ha agotado y que por lo tanto no es procedente una casación *per saltum*.

30. Verificada la decisión impugnada se encuentra que, en efecto, el Tribunal de Casación dictaminó que la Fiscalía General del Estado, para poder acceder al recurso extraordinario de casación, debió haber agotado primero el recurso ordinario de apelación, y al no haberlo hecho, consideró que *“convierte al medio de impugnación que se tramita actualmente en una casación per saltum, que según criterio unificado de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, es improcedente”*.

31. Ahora bien, para justificar dicha decisión, en el acápite sobre la “potestad de recurrir”, el Tribunal de Casación señaló que, bajo las normas del CPP previas a las reformas del 2009¹⁴, se tenía una única instancia, lo que *“obligó a los operadores de justicia buscar una solución, para las causas judiciales iniciadas con anterioridad a las reformas que ampliaron la apelación a toda sentencia condenatoria o absolutoria”*, con el fin de garantizar la doble instancia declarada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8.2.h)¹⁵.

32. De este modo, en el auto impugnado se expone que la solución *“devino de aplicar retroactivamente las reformas (...) en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 ejusdem, en el sentido de que: (...) todas las leyes posteriores que se dicten sobre los efectos de las normas del procedimiento penal o que establezcan cuestiones previas, como requisitos de prejudicialidad, procedibilidad o admisibilidad, deberán ser aplicadas en lo que sean favorables a los infractores”*. Además, con el fin de extender esta protección también a la acusación particular y a la Fiscalía, el Tribunal de Casación cita la sentencia No. 027-09-SEP-CC¹⁶ de la Corte Constitucional, mediante la cual se otorga

recurrir, sin que ello entrañe por sí solo una vulneración constitucional”, Sentencia No. 2004-13-EP/19, 10 de septiembre de 2019.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019.

¹⁴ El presente proceso fue tramitado con las normas del Código de Procedimiento Penal que se hallaban vigentes, antes de las reformas incorporadas a través del Suplemento del Registro Oficial Nro. 555, del 24 de marzo de 2009; ello, en virtud de que la resolución de inicio de instrucción fiscal fue dictada el 06 de febrero de 2009, por el entonces Fiscal Distrital de Pichincha.

¹⁵ CADH, artículo 8, numeral 2, h) *“derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”*.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 027-09-SEP-CC dentro del caso No. 0011-08-EP de 08 de octubre de 2009. *“...el acceso a la justicia está garantizado para todos quienes tengan interés en que la administración de justicia resuelva controversias en que pudieran estar incursos; así, las personas individualmente consideradas o mediante grupos, colectivos, comunidades, también las personas*

la facultad de recurrir a la acusación pública y concluye que *“dado los intereses generales que protege la Fiscalía General del Estado, la capacidad de recurrir por vía de apelación, en virtud de la igualdad de armas, también le fue otorgada al titular de la acción penal pública, inclusive para aquellos procesos iniciados con anterioridad a las reformas del 24 de marzo de 2009, en los que la sentencia de primer nivel todavía no había sido expedida a la fecha de su entrada en vigencia, o cuando el término fijado para presentar el recurso de apelación no había fenecido”*.

33. Por consiguiente, bajo tal análisis, el Tribunal de Casación determina que su objetivo, al realizar esta interpretación retroactiva de la norma, es garantizar el derecho a recurrir de las partes procesales y evitar la casación *per saltum* como *“un mecanismo para alterar el normal desarrollo del proceso judicial, ya que implica la supresión de una parte de la fase impugnatoria (apelación)”*. Así, concluye que *“inclusive aunque un proceso penal hubiese iniciado antes de las reformas del Código de Procedimiento Penal, que entraron en vigencia el 24 de marzo del 2009, era indispensable que dentro de él se agote la vía de la apelación antes de llegar a casación”* puntualizando que la decisión de primer nivel dictada por el Tribunal Tercero de Garantías Penales de Pichincha, se emitió el 22 de mayo del 2012, con posterioridad a la entrada en vigencia de las reformas al CPP, de 24 de marzo del 2009. Esto, pese a que la reforma mencionada disponía en su disposición transitoria segunda que *“Los procesos que actualmente se encuentren en trámite continuarán sustanciándose conforme a las reglas del Código de Procedimiento Penal vigente al tiempo de su inicio, y hasta su conclusión”*, razón por la cual la entidad accionante acudió al recurso de casación directamente.

34. Ahora bien, la interpretación de la norma procesal y la aplicación retroactiva de la reforma penal que realiza el Tribunal de casación, exigiendo al recurrente de casación agotar la apelación previamente¹⁷, al no darle la oportunidad de presentar el recurso de apelación y disponer únicamente la devolución del proceso para su archivo, en realidad negó la posibilidad de que la entidad accionante pudiese acceder efectivamente a los recursos que le asistían y que fueron planteados en virtud de lo que la normativa establecía. En definitiva, en el caso concreto, el auto emitido por el Tribunal de casación provocó que se niegue tanto la vía de la casación como la de apelación, pues pese a dictar un “auto devolutivo” este no habilitó la oportunidad de que el sujeto procesal pueda presentar el recurso de apelación que, a su criterio, faltaba agotar previo a llegar a la casación.

35. En consecuencia, lejos de que la interpretación permita acceder al recurso de apelación el Tribunal de casación provocó que la entidad accionante quedara arbitrariamente impedida de poder ejercer su derecho a recurrir. Por lo que, el auto

jurídicas y las entidades estatales, es decir, cualquier parte de un proceso que considere vulnerados sus derechos...”.

¹⁷ Consta en el informe remitido por los jueces del Tribunal de Casación autos devolutivos con el mismo criterio y efectos, que ahora se analiza, casos en los cuales en su mayoría el recurrente es el procesado y donde aplicando el análisis expuesto los procesos también fueron devueltos y archivados.

emitido por el Tribunal de casación, vulneró la Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal m).

Sobre la seguridad jurídica

36. La Constitución, en su artículo 82, dispone: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.

37. El derecho a 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 de juego que le serán aplicadas. Así, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad¹⁸.

38. El primer cargo de la entidad accionante hace relación a que los juzgadores del Tribunal de casación no observaron lo dictaminado por la Corte Constitucional en la sentencia No. 156-15-SEP-CC que aceptó la acción extraordinaria de protección dentro de su causa. En este sentido se alega vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, pues los nuevos juzgadores no habrían respetado la sentencia emitida por la Corte Constitucional en la primera acción extraordinaria de protección planteada por la entidad accionante en esta misma causa.

39. Revisada la sentencia, se verifica que la Corte Constitucional, al resolver la primera acción extraordinaria de protección planteada por la entidad accionante, en la sentencia No. 156-15-SEP-CC, declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, al considerar que el Tribunal de casación valoró prueba al emitir su sentencia de casación. Por lo que determinó que sean otros jueces de la Corte Nacional los que resuelvan el recurso de casación, respetando los derechos constitucionales analizados. Lo cual no implica, de ningún modo, que la decisión de estuviera condicionada a ser resuelta en un sentido o en otro.¹⁹

40. Al respecto, esta Corte ha precisado que *“los nuevos jueces que resuelvan una causa cuya sentencia ha sido dejada sin efecto, no se encuentran obligados a fallar de una determinada manera, contando con plena independencia para pronunciarse según su sana crítica, siempre que se observen, respeten y garanticen los presupuestos de los*

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019.

¹⁹ La Corte ha señalado que *“si bien, todo precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente radica en el núcleo de una ratio decidendi, no todo núcleo de una ratio decidendi constituye un precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente. Para ello, es preciso que la regla cuya aplicación decide directamente (subsuntivamente) el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor y no meramente tomada del Derecho preexistente”*. Sentencia 109-11-IS dictada el 26 de agosto de 2020, párr. 24.

derechos constitucionales. El apartamiento del sentido de una decisión anterior, dejada sin efecto, no constituye vulneración a la seguridad jurídica”²⁰.

41. Una vez analizada la sentencia, no se encuentra que haya ninguna inobservancia de un precedente o mandato de la Corte Constitucional. Al contrario, se evidencia que los jueces volvieron a dictar la decisión dejada sin efecto, en el ámbito de sus competencias. Por lo que, el hecho de que este Tribunal de casación haya resuelto algo distinto a la postura o decisión previa, no configura una vulneración a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

42. El segundo cargo de la entidad accionante, respecto de la vulneración a la seguridad jurídica, es que *“el Tribunal de Casación emita un auto devolutivo omitiendo una aplicación real y efectiva de las normas previas vigentes que debe ser observada”*, es decir, aquellas normas penales con las cuales se inició y tramitó el proceso penal.

43. Al respecto, de los recaudos procesales se encuentra que el proceso penal No. 17255-2009-0172 inició con la instrucción fiscal que fue dictada el 06 de febrero de 2009, esto es previo a las reformas procesales penales de marzo de 2009. Además, en la disposición transitoria segunda de dichas reformas, se estableció expresamente que los procesos iniciados con anterioridad debían continuar *“conforme a las reglas del Código de Procedimiento Penal vigente al tiempo de su inicio, y hasta su conclusión”*. En consecuencia, esta Corte evidencia que dicho proceso se regía por el CPP, en el cual no se establecía el recurso de apelación de la sentencia que declare la culpabilidad o confirme la inocencia del acusado; existiendo entonces, únicamente, el recurso de casación cuando se hubiera violado la ley.

44. Así, se constata que fue, en virtud de dicha norma, que la entidad accionante procedió a interponer recurso de casación directamente contra la sentencia de instancia. No obstante, la Sala de casación, haciendo una aplicación retroactiva de la nueva norma penal, determinó que el recurso de casación había sido indebidamente interpuesto por no agotar el recurso de apelación y devolvió el proceso a la autoridad de instancia para el archivo de la causa.

45. En tal sentido, es evidente que, pese a que existía una normativa que estaba vigente y era aplicable al caso, el Tribunal de casación cambió las reglas del juego y exigió al accionante, arbitrariamente, el agotamiento de un recurso que no estaba previsto en el ordenamiento jurídico al momento que se inició y tramitó su causa. En consecuencia, al imponerle condiciones no previsibles en el ordenamiento jurídico aplicable y con ello impedir que pueda ejercer el derecho a recurrir del fallo, el Tribunal de casación anuló la certeza que deben tener las partes procesales de que su situación jurídica no puede ser modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente. De modo que, en este caso, la inobservancia del ordenamiento jurídico previo, público y aplicable, al haber afectado los derechos de la entidad accionante, vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

²⁰ Corte Constitucional sentencia No. 1326-14-EP/20, de 02 de septiembre de 2020.

Medidas de reparación integral

46. La Constitución establece que cuando exista una violación de derechos, reconocida por un juez o jueza, procederá la reparación integral. En la parte pertinente, del artículo 86 numeral 3 señala:

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.

47. Asimismo, la LOGJCC en el artículo 18 establece:

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

48. Generalmente, frente a una vulneración de derechos fundamentales, procede, como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa. En este caso, correspondería que - ante la vulneración de la seguridad jurídica y el derecho a recurrir- una vez dejada sin efecto la decisión, el proceso retorne hasta el momento de la vulneración para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial que restituya al accionante en sus derechos. No obstante, en el presente caso aquello no tendría ningún efecto, pues habiéndose iniciado proceso penal con la audiencia de formulación de cargos el 06 de febrero de 2009, a día de hoy han transcurrido más de 10 años y, por consiguiente, de conformidad con las normas penales vigentes a la tramitación de la causa,²¹ este ya está prescrito.²²

²¹ Código Penal, Art. 101.- “Toda acción penal prescribe en el tiempo y con las condiciones que la Ley señala. En el ejercicio del derecho que la prescripción establece, se observarán las reglas que siguen: Tanto en los delitos de acción pública como en los delitos de acción privada se distinguirá ante todo si, cometido el delito, se ha iniciado o no enjuiciamiento. A excepción de los casos de imprescriptibilidad de las acciones y de las penas previstas en el último inciso del número 2 del artículo 23 y en el segundo inciso del artículo 121 de la Constitución Política de la República, en los demás delitos reprimidos con reclusión, cuyo ejercicio de acción es pública, de no haber enjuiciamiento, la acción para perseguirlos prescribirá en diez años; tratándose de delitos reprimidos con reclusión mayor especial, la acción para perseguirlos prescribirá en quince años. Tratándose de delitos reprimidos con prisión, la acción para perseguirlos prescribirá en cinco años. El tiempo se contará a partir de la fecha en que la infracción fue perpetrada. En los mismos delitos de acción pública, de haber enjuiciamiento iniciado antes de que aquellos plazos se cumplan, la acción para continuar la causa prescribirá en los mismos plazos,

49. En consecuencia, ante la imposibilidad de reparar al accionante con la devolución del proceso a la Corte Nacional para que se emita una nueva decisión, esta Corte determina, como medidas de satisfacción y no repetición, que esta sentencia debe considerarse, en sí misma, como una forma de reparación²³ y que se efectúe un llamado de atención a los ex miembros de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, en ese entonces jueza Gladys Terán Sierra, jueza Sylvia Sánchez Insuasti y juez Richard Villagómez Cabezas.

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.
- 2.** Declarar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de recurrir de la entidad accionante.
- 3.** Como medidas de reparación se dispone:
 - a)** Dejar sin efecto el auto dictado el 06 de junio de 2016, por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional.
 - b)** Declarar que esta sentencia es en sí misma una forma de reparación.
 - c)** Como medida de satisfacción se dispone hacer un llamado de atención, a los ex miembros de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, en ese entonces jueza Gladys Terán Sierra, jueza Sylvia Sánchez Insuasti y juez Richard Villagómez Cabezas, por vulnerar los derechos al debido proceso en la garantía de recurrir y seguridad jurídica de la Fiscalía General del Estado
- 4.** Devolver el expediente a fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en esta sentencia.
- 5.** Notifíquese y cúmplase.

contados desde la fecha del autocabeza de proceso”. Siendo que la LPDEDLA establecía la máxima pena “reclusión menor ordinaria de seis a nueve años”.

²² Corte Constitucional, sentencias 1556-15-EP/20 y 576-13-EP/20.

²³ Corte Constitucional, sentencia No. 576-13-EP/20 de 06 de febrero de 2020, párr. 34.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.30
11:04:51 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1431-16-EP/21**VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 1431-16-EP/20, emitida en sesión del Pleno del miércoles 23 de junio de 2021
2. La sentencia de mayoría consideró que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de 6 de junio de 2016 (en adelante “la decisión impugnada”), vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo¹ y a la seguridad jurídica² en perjuicio de la Fiscalía General del Estado (en adelante “la FGE”).
3. La decisión impugnada se dictó dentro de un proceso penal que inició el 06 de febrero de 2009 y declaró que el recurso de casación interpuesto en contra de la sentencia dictada por el tribunal de juicio el 22 de mayo de 2012 fue improcedente. El tribunal de casación consideró que la FGE

[...] para poder acceder a la presente vía extraordinaria de casación, debió haber agotado primero el recurso ordinario de apelación, lo cual al no haber ocurrido, convierte al medio de impugnación que se tramita actualmente en una casación per saltum, que según criterio unificado de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, es improcedente.

4. En su acción extraordinaria de protección, la FGE alegó que el proceso penal inició con anterioridad a la Ley Reformativa al Código de Procedimiento Penal y al Código Penal³ que incorporó en la legislación procesal penal la posibilidad de apelar las sentencias “[...] que declaren la culpabilidad o confirmen la inocencia del acusado”. En consecuencia, la FGE afirma que dado que el trámite previsto para la sustanciación del proceso penal vigente al momento del inicio del proceso penal no contemplaba el recurso de apelación, la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales.

¹ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2009. Artículo 76, numeral 7, literal m).

² *Ibíd.* Artículo 82.

³ Promulgada en el Registro Oficial Suplemento No. 555 de 24 de marzo de 2009. Estas reformas no tuvieron como único propósito la incorporación del recurso de apelación respecto de las sentencias de primera instancia. Conforme se desprende de los considerandos de dicha norma, se trató de reformas amplias e integrales al proceso penal, con el fin de “[...] introducir modificaciones sustanciales en la organización, desarrollo y conclusión de los procesos, transparentando y agilizando la actuación de los operadores de la justicia”, así como de adoptar un “sistema de audiencias” que permita “[...] la implementación de la oralidad en todas las etapas e instancias del proceso [...]”.

5. En la decisión impugnada, el tribunal de casación justificó su conclusión en los siguientes términos:

Esta instancia única de revisión de los hechos, fue eliminada tras las reformas del 24 de marzo de 2009, en las que se incorporó en el artículo 343.2 del Código de Procedimiento Penal, la procedencia del recurso de apelación [...] garantizando con ello la doble instancia, declarada tanto por la Convención Americana sobre Derechos humanos [sic], en su artículo 8.2.h). como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³.

Ahora bien, los problemas que surgieron a raíz de la vigencia de la reforma estudiada, en el ámbito del derecho a recurrir, fueron varios, en atención a la necesidad de adoptar prácticas que lo tornen efectivo lo más rápido posible, lo cual obligó a los operadores de justicia a buscar una solución, para las causas judiciales iniciadas con anterioridad a las reformas que ampliaron la apelación a toda sentencia condenatoria o absolutoria.

En lo que respecta a los derechos de los procesados, la respuesta devino de aplicar retroactivamente las reformas al Código de Procedimiento Penal, del 24 de marzo del 2009, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 ejusdem, en el sentido de que:

... todas las leyes posteriores que se dictaren sobre los efectos de las normas del procedimiento penal o que establezcan cuestiones previas, como requisitos de prejudicialidad, procedibilidad o admisibilidad, deberán ser aplicadas en lo que sean favorables a los infractores.

Sin embargo, este criterio solucionaba únicamente lo relativo a los sujetos pasivos del proceso penal, quedaba por responder si podía ser extendido a los demás intervinientes en el proceso penal, especialmente, a la acusación pública ejercida a través de la Fiscalía General del Estado. Respecto a ello, ha resultado clarificadora la forma en que la Corte Constitucional del Ecuador ha tratado el tema relativo a la protección de los derechos que representan las instituciones públicas, pues, a decir de su jurisprudencia:

... el acceso a la justicia está garantizado para todos quienes tengan interés en que la administración de justicia resuelva controversias en que pudieren estar incursos: así, las personas individualmente consideradas o mediante grupos, colectivos, comunidades, también las personas jurídicas y las entidades estatales, es decir, cualquier parte de un proceso que considere vulnerados sus derechos...⁴ (énfasis fuera del texto)

[...]

La jurisprudencia examinada, permite entonces hablar de una facultad de recurrir de la acusación pública (sistema de impugnación multilateral), lo que se comprende al revisar la estructura del proceso penal, en el que el derecho de acción se le ha conferido a la Fiscalía General del Estado, por la importancia que tiene para la sociedad el esclarecimiento de la verdad en los asuntos relacionados con el cometimiento de ilícito, sumado a la necesidad de '... restringir la aspereza del poder penal privado...'⁷. [...]

En definitiva, dado los intereses generales que protege la Fiscalía General del Estado, la capacidad de recurrir por vía de apelación, en virtud de la igualdad de armas, también le fue otorgada al titular de la acción penal pública, inclusive para aquellos procesos iniciados con anterioridad a las reformas del 24 de marzo de 2009, en los que la sentencia de primer nivel todavía no había sido expedida a la fecha de su entrada en vigencia, o cuando el término fijado para presentar el recurso de apelación no había fenecido.

De esta forma, el objetivo buscado fue garantizar el derecho a recurrir de la mayor cantidad posible de ciudadanos que, antes de las reformas, veían coartada su posibilidad de conseguir una doble instancia de análisis de los hechos. [...] (las referencias al pie de página no se encuentran reproducidas en el presente voto y, al igual que el énfasis, corresponden al texto citado).

6. De lo anterior se desprenden dos razonamientos distintos con relación a la posibilidad de impugnar la sentencia de primera instancia a través del recurso de apelación en los procesos penales iniciados con anterioridad a las reformas de marzo de 2009 y en los cuales la sentencia de primera instancia se haya dictado de forma posterior a dichas reformas. El primero, que los procesados que se encontraban en dichas condiciones estaban facultados a acceder al recurso de apelación en virtud del principio de favorabilidad; y, el segundo, que dicha posibilidad se extendía a la FGE en razón del principio de igualdad de armas.
7. Ahora bien, la sentencia de mayoría No. 1431-16-EP, considera que este razonamiento por parte de los jueces del tribunal de casación se dio a pesar de que la mencionada reforma contenía la siguiente disposición transitoria:

SEGUNDA.- Los procesos que actualmente se encuentren en trámite continuarán sustanciándose conforme a las reglas del Código de Procedimiento Penal vigente al tiempo de su inicio, y hasta su conclusión.

8. En consecuencia, la sentencia de mayoría No. 1431-16-EP concluye que el tribunal de casación vulneró el derecho a recurrir de la FGE puesto que:

34. [...] la interpretación de la norma procesal y la aplicación retroactiva de la reforma penal que realiza el Tribunal de casación, exigiendo al recurrente de casación agotar la apelación previamente¹⁷, al no darle la oportunidad de presentar el recurso de apelación y disponer únicamente la devolución del proceso para su archivo, en realidad negó la posibilidad de que la entidad accionante pudiese acceder efectivamente a los recursos que le asistían y que fueron planteados en virtud de lo que la normativa establecía. En definitiva, en el caso concreto, el auto emitido por el Tribunal de casación provocó que se niegue tanto la vía de la casación como la de apelación, pues pese a dictar un “auto devolutivo” este no habilitó la oportunidad de que el sujeto procesal pueda presentar el recurso de apelación que, a su criterio, faltaba agotar previo a llegar a la casación. (la referencia al pie de página no se encuentra reproducida en el presente voto y corresponde al texto citado).

35. En consecuencia, lejos de que la interpretación permita acceder al recurso de apelación, el Tribunal de casación provocó que la entidad accionante quedara arbitrariamente impedida de poder ejercer su derecho a recurrir. Por lo que, el auto emitido por el Tribunal de casación, vulneró la Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal m) (énfasis añadido).

9. En mi opinión, la referida conclusión tiene como fundamento la premisa implícita relativa a que la interpretación realizada por el tribunal de casación debe favorecer al recurrente del caso concreto, es decir, a la FGE. Sin embargo, el principio de

favorabilidad⁴, reconocido en el inciso final del artículo 2 del Código de Procedimiento Penal vigente desde el año 2000⁵ es una garantía que beneficia a la persona procesada:

Art. 2.- [...] En general, todas las leyes posteriores que se dictaren sobre los efectos de las normas del procedimiento penal o que establezcan cuestiones previas, como requisitos de prejudicialidad, procedibilidad o admisibilidad, deberán ser aplicadas en lo que sean favorables a los infractores (énfasis añadido).

10. El principio de favorabilidad consiste en que “[...] *la ley penal más favorable al reo debe ser en efecto ultractiva respecto a la más desfavorable si es más antigua que ésta, y retroactiva si es más nueva*”⁶. De ahí que el principio de favorabilidad constituye una excepción a la regla general de irretroactividad de la ley. Además, 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*”⁷.
11. En ese sentido, el principio de favorabilidad se aplicó, en su momento⁸, con el fin de garantizar que los procesados que recibieron una sentencia condenatoria después de las reformas al Código de Procedimiento Penal de marzo de 2009 cuenten con la posibilidad de acceder a una revisión integral de su condena⁹ a través del recurso de apelación. Esto, con el propósito de garantizar el derecho al doble conforme¹⁰, entendido como “[...] *la íntegra revisión del fallo condenatorio, [que] confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado*”¹¹.

⁴ Si bien el principio de favorabilidad también se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 5 de la Constitución, dado que ésta lo contempla desde una dimensión sustantiva, este voto no se centra en el contenido de la norma constitucional. Sin embargo, merece destacarse que la Constitución también contempla al principio de favorabilidad como una garantía que beneficia a la persona procesada. *Art. 76.- [...] 5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona procesada.*

⁵ Código de Procedimiento Penal. Registro Oficial Suplemento No. 360 de 13 de enero de 2000.

⁶ Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Editorial Trotta, 1995. Pág. 381.

⁷ Corte Nacional de Justicia. Resolución No. 1933-2016 de 21 de octubre de 2016, juicio No. 208-2015.

⁸ Conforme se desprende de la decisión impugnada, esta habría sido una interpretación uniforme por parte de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.

⁹ Corte IDH. *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276, párr. 85.

¹⁰ Reconocido en el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1967) y del derecho a recurrir reconocido en el artículo 8.2.h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como por el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución.

¹¹ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 89. En el mismo sentido: *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 179; *Caso Mohamed Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2012 Serie C No. 255, párr. 97; *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina*.

Esta interpretación de la Corte Nacional tuvo sustento en la disposición expresa del artículo 2 del Código de Procedimiento Penal vigente tanto antes como después de las reformas procesales del año 2009. Además, para garantizar la igualdad de armas, los jueces nacionales entendieron que los otros sujetos intervinientes dentro del proceso penal, como la FGE, también tenían la posibilidad de presentar recursos de apelación respecto de la sentencia de primera instancia, conforme lo dispuesto en las reformas de marzo de 2009. Sin embargo, en mi criterio lo anterior no implica que los sujetos procesales distintos a la persona procesada sean beneficiarios del principio de favorabilidad.

12. En consecuencia, respetuosamente difiero de la sentencia de mayoría en cuanto concluye que existió un impedimento arbitrario del derecho a recurrir en perjuicio de la FGE por parte del tribunal de casación al declarar que el recurso de casación fue indebidamente interpuesto. En mi opinión, en el caso concreto el tribunal de casación se limitó a verificar si la FGE agotó el recurso de apelación al cual tenía acceso en virtud del principio de igualdad de armas, conforme lo dispuesto en el artículo 2 del Código de Procedimiento Penal, así como la práctica generalizada a la que hizo referencia el tribunal de casación. Así, una vez que se verificó que la FGE no agotó el cauce procesal previo al recurso de casación, lo cual podría incluso entenderse como una negligencia por parte de dicha institución, resolvió que el recurso de casación fue indebidamente interpuesto. Considero que esta actuación del tribunal de casación se ajustó a sus competencias, en tanto éste no se encontraba facultado para subsanar la omisión del recurrente y habilitar el término para interponer el recurso de apelación que había precluido.
13. Por otro lado, la sentencia de mayoría No. 1431-16-EP determina que pese a la existencia de la disposición transitoria referida, el tribunal de casación modificó de forma arbitraria el proceso penal al exigir el agotamiento del recurso de apelación que no existía con anterioridad a las reformas del 2009. En ese sentido, la sentencia No. 1431-16-EP considera que se impusieron “[...] *condiciones no previsibles en el ordenamiento jurídico aplicable* [...]” debido a la “[...] *inobservancia del ordenamiento jurídico previo, público y aplicable* [...]” lo que, en opinión de los jueces que suscribieron la sentencia de mayoría, además de vulnerar el derecho a recurrir, constituyó una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
14. Desde mi punto de vista, esta conclusión no toma en consideración que las reformas no tuvieron como único propósito la incorporación del recurso de apelación dentro del sistema procesal penal; sino que se trató de reformas amplias e integrales al proceso penal que modificaron de forma sustancial el trámite en todas sus etapas e instancias. En ese orden de ideas, la aplicación de la disposición transitoria, en términos generales, resulta razonable a efectos de prevenir afectaciones a la seguridad jurídica ocasionadas por un cambio de las reglas de trámite de todo un

Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260, párr. 242; Caso *Liakat Ali Alibux Vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276, párr. 85.

proceso que inició con anterioridad a tales reformas. Sin embargo, en mi criterio, con base en el principio de favorabilidad reconocido expresamente en el artículo 2 del Código de Procedimiento Penal, resulta razonable la aplicación retroactiva de la disposición contenida en las reformas de marzo de 2009 que permite la apelación respecto de las sentencias de primera instancia. Esto, debido a que la inclusión del recurso de apelación dentro del proceso penal se trataba de una reforma de tal importancia que permitió la revisión de la sentencia de primera instancia y la garantía de derechos constitucionales como el doble conforme –en el caso de las personas procesadas– y el derecho a recurrir –en el caso de la acusación pública o particular–.

15. Dado que el referido artículo 2 del Código de Procedimiento Penal estuvo vigente desde el año 2000 –es decir, con anterioridad al inicio del proceso penal y a las reformas de marzo del 2009–, considero que no existió una vulneración al derecho a la seguridad jurídica en perjuicio de la FGE.
16. Por las razones expuestas, respetuosamente disiento con la decisión de mayoría pues estimo que en el presente caso no existieron vulneraciones al derecho a recurrir y al derecho a la seguridad jurídica en perjuicio de la FGE y que la Corte Constitucional debió desestimar la demanda de acción extraordinaria de protección.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.06.30 11:34:01
-05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 1431-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de junio de 2021, mediante el memorando CC-JDS-2021-121; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1431-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia y el voto salvado conjunto que anteceden fueron suscritos el día miércoles treinta de junio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Sentencia No. 1610-17-EP/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 23 de junio de 2021

CASO No. 1610-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza si una decisión que negó un recurso de apelación, en el marco de una acción de protección presentada en contra de una decisión del IESS que canceló la pensión de montepío vitalicia del accionante, vulneró la garantía de motivación de las decisiones. Tras el correspondiente análisis constitucional se resuelve desestimar la acción.

I. Antecedentes procesales

1. El 29 de marzo de 2017, Xavier Ramiro Guerra (“**el accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de Pichincha del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**Comisión del IESS**”) y el juez de coactivas del IESS. En su argumentación, afirmó que el acuerdo No. 32001700-1791-2012 de 10 de julio de 2012¹ que

¹ El 22 de junio de 1974, mediante acuerdo No. 74-1302 la Ex Comisión de Prestaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**Comisión de Prestaciones**”) concedió a Xavier Ramiro Guerra la pensión de montepío a partir del 24 de mayo de 1974 por el fallecimiento de su madre Carmen Lucía Jácome. Posteriormente, la Comisión de Prestaciones calificó la incapacidad para el trabajo por lesión congénita del señor Xavier Ramiro Guerra, al verificarse que tenía discapacidad auditiva. De este modo, mediante acuerdo No. 93-0021 de 16 de febrero de 1993 la Comisión de Prestaciones prolongó la renta de montepío con carácter de vitalicio a favor del señor Guerra.

Mediante acuerdo No. 2011-0897, al verificarse que la situación del accionante cambió porque consiguió trabajo y lo conservó, la Comisión Provincial de Prestaciones canceló a partir de julio del 2000 la renta de montepío que venía percibiendo el señor Guerra. En este marco, con la decisión de la Comisión de Prestaciones, se emitió la glosa No. 2011100998 (29 de agosto de 2011) por un valor de USD 22. 243, 30. Frente a esta decisión, el accionante impugnó la glosa. El 27 de febrero de 2012, la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de Pichincha (“**Comisión de Pichincha**”) resolvió negar la impugnación propuesta en contra de la referida glosa en acuerdo No. 32001700-0400-2012. Frente a la apelación del accionante, en acuerdo No. 12-065 de 04 de abril 2012, la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS resolvió anular el acuerdo No. 32001700-0400-2012 de 27 de febrero de 2012 y ordenó que la Comisión de Pichincha previo a un pronunciamiento definitivo realice una nueva investigación social en la que de forma clara y detallada se señalen las razones por las cuales ya no sería necesaria la protección por parte del IESS al señor Guerra. Mediante acuerdo No. 32001700-1791-2012 de 10 de julio de 2012 la Comisión Provincial de Pichincha resolvió confirmar la glosa en contra del señor Guerra. En este se concluyó que si varió la situación económica y en consecuencia ya no es necesaria la protección social del IESS.

- resolvió cancelar su pensión de montepío vitalicia por discapacidad y que le imputó cobros indebidos a partir del año 2000 vulneró sus derechos constitucionales a la defensa, a la igualdad, a la seguridad jurídica y a la seguridad social e inobservó que es una persona con discapacidad auditiva.
2. El 21 de abril de 2017, la Unidad Judicial Especializada contra la Violencia de la Mujer con sede en el Distrito Metropolitano de Quito rechazó la demanda al no encontrar vulneraciones a derechos constitucionales.
 3. El accionante interpuso recurso de apelación. El 23 de mayo de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Pichincha ("**Sala Provincial**") rechazó el recurso de apelación.
 4. El 20 de junio de 2017, Xavier Ramiro Guerra presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 23 de mayo de 2017 dictada por la Sala Laboral.
 5. El 01 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la acción y, de conformidad con el sorteo de 16 de agosto de 2017, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
 6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de causas y correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
 7. Con fecha 09 de diciembre de 2020 el pleno de la Corte Constitucional priorizó el tratamiento de la causa².
 8. El 17 de diciembre de 2020, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de la causa y solicitó informe de descargo a la Sala Provincial para lo cual le concedió el término de cinco días.

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 lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República ("**CRE**"); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

² En Memorando No. 086-2020-CCE-KAQ-JC suscrito el 25 de noviembre de 2020 la jueza constitucional ponente solicitó la priorización de la causa en razón de que el accionante era una persona con discapacidad auditiva del 78%.

III. Alegaciones de las partes

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

10. En su demanda, el accionante identificó como vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76. 7 I CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y a la seguridad social (art. 48 núm. 7 CRE).
11. En primer lugar, el accionante señaló que la Comisión del IESS vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva “[...] *al desconocer en el desarrollo de su silogismo la falta de realización de una nueva investigación social previo a la emisión del Acuerdo No. 32001700-1791-2012, la falta de notificación del infrascrito con el auto de pago dictado en el juicio coactivo [...]*”.
12. Luego, afirmó que el fallo impugnado es incompatible con la obligación de ejercer control constitucional y convencional pues se realiza una interpretación “[...] *con un sesgo legalista impreciso, impertinente e inconstitucional [...]*”.
13. Afirma que la sentencia impugnada carece de motivación constitucional puesto que “[...] *carece de razonamientos que diluciden sobre mi irrenunciable derecho al debido proceso, a la motivación de los fallos, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad social como persona con discapacidad*”.
14. En cuanto a la seguridad jurídica, tras explicar su contenido, manifiesta que los jueces de la Sala Laboral no respetaron este derecho que obliga a “*eliminar la posibilidad de ser sujetos a arbitrariedades o apreciaciones legalistas injustas, irrazonables e imprevistas [...] porque desordena y anula la vigencia del irrenunciable derecho a la seguridad jurídica [...]*”.
15. Finalmente, el accionante solicitó que se deje sin efecto el fallo impugnado.

3.2. Fundamentos de la judicatura accionada

16. El 23 de diciembre de 2020, Jannet Estelita Coronel Barrezueta presentó el informe de descargo de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. En lo medular arguyó que la argumentación de la acción se enfoca en los hechos que motivaron la presentación de la acción de protección y señaló que la sentencia impugnada contiene motivación y cumple con los estándares jurisprudenciales de la Corte Constitucional. En esta línea, manifestó que “[...] *se realizó una adecuada exposición argumentativa sobre la inexistencia o la no comprobación de vulneración de derechos constitucionales que fue alegada por la parte accionante*”.
17. Más adelante, afirmó que se debe considerar “[...] *que las circunstancias fácticas y los efectos jurídicos que emanan de estas, son consideradas a la fecha en que se concede el derecho y que cualquier modificación posterior debe ser puesta en*

consideración de la administración para que sea ésta la que se pronuncie y resuelva siguiendo el debido proceso. La acción de protección no es la vía para que se modifiquen derechos concedidos mediante leyes, peor aún para declarar derechos”.

IV. Análisis constitucional

- 18.** En función de lo expuesto, pese a que el accionante señala como vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, sus argumentos se dirigen principalmente respecto del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por lo que esta Corte analizará todos los cargos a través de este derecho.

4.1. Sobre la garantía de motivación de las resoluciones

- 19.** La garantía de la motivación, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución obliga a que *"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"*.
- 20.** Respecto de la supuesta falta de motivación corresponde verificar si la sentencia enuncia las normas en las que se funda, se explica su pertinencia frente a los hechos planteados y cuando se trate de una sentencia proveniente de una garantía jurisdiccional se debe además verificar si efectúa un análisis para verificar la real existencia o no de vulneración a los derechos alegados en instancia, y si en dicho análisis se determina la inexistencia de vulneraciones, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto³.
- 21.** En el acápite cuarto del fallo sujeto a análisis, la Sala Provincial enunció el artículo 88 de la CRE y las sentencias No. 001-10-PJO-CC y No. 16-13-SEP-CC, referentes al objeto, naturaleza y presupuestos de procedencia de la acción de protección. En ese contexto, identificó que la pretensión del accionante es que se declare que la Comisión del IESS vulneró los derechos al debido proceso, a la legítima defensa, a la seguridad jurídica, a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad social y al trabajo.
- 22.** Luego, al analizar los argumentos de una posible vulneración del derecho a la defensa, citó las definiciones de discapacidad adoptadas por la Organización Mundial de la Salud y al Convenio No. 159 de la Organización Internacional del Trabajo. Con base en dichas definiciones la Sala Provincial estimó que:

“En el caso del actor ha demostrado ser capaz de conservar su empleo y de progresar en el mismo; en definitiva, capaz para el trabajo, que es la condición para que se extinga el derecho a percibir pensiones de montepío. En definitiva, el mismo actor en su

³ Corte Constitucional. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019.

fundamentación de la demanda señala que la Comisión Provincial de Prestaciones y Contravenciones cumpliendo la disposición del superior, se ratifica en la decisión de cancelar la renta de montepío que viene percibiendo y de cobrar las pensiones pagadas desde julio del 2000 hasta agosto del 2010 y lo hace, según el Acuerdo No.32001700-1791-2012 en razón de que con prueba documental ha comprobado que el actor a partir de julio del año 2000 empezó a trabajar demostrando con ello que es capaz para hacerlo y que por tanto, su condición ha cambiado; es decir justifica su decisión de ratificación en esta condición comprobada. [...] De modo que la referida Comisión no ha incurrido en violación a su derecho al debido proceso en el ámbito de su derecho de defensa [...]".

- 23.** Más adelante, la Sala provincial se pronunció sobre las presuntas vulneraciones a los derechos constitucionales a la **(i)** seguridad jurídica, **(ii)** igualdad, **(iii)** seguridad social y **(iv)** al principio de no regresividad. Estableció, en lo principal, que: **(i)** No se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque a la fecha en que el actor accedió a percibir la pensión por orfandad también estaba regulada la extinción de esta por incumplimiento de requisitos. **(ii)** No se cuenta con los parámetros para verificar un trato discriminatorio en vista de que “[...] *no se conoce del proceso un caso en el que otra persona en igual condición del actor mantenga la protección a pesar de haberse constatado que es capaz para el trabajo, de haberlo entonces se podría, en base a un estudio de cada caso en particular, establecer tal afectación a su derecho [...]*. **(iii)** No se desprende una vulneración al derecho a la seguridad social en vista de que el accionante se hizo “*acreedor de una prestación económica mientras las razones que acreditó se mantengan y una vez desaparecidas estas, la obligación también desaparece, por ello, no se trata en sí mismo de un derecho a la cobertura de la seguridad social obligatoria, sino de una prestación derivada, originada del montepío de una afiliada que falleció y de la norma legal que determina esta obligación prestacional a sus dependientes*”. **(iv)** El hecho de declarar extinguido el derecho a las pensiones de montepío por “*haberse cumplido una condición requerida para ello en la misma ley, no implica regresión del derecho, sino pérdida del mismo por mandato legal*”. De igual modo, en respuesta a la presunta vulneración del derecho a percibir alimentos de su hija, la Sala Provincial argumentó que “*no es un derecho del actor, sino por el contrario una obligación que ha sido requerida por la madre en favor de su hija menor de edad. Derecho de su hija que cuenta con los medios y mecanismos legales para garantizar su efectividad*”.
- 24.** En definitiva, sin que corresponda a esta Corte analizar la corrección e incorrección de la motivación efectuada, se desprende que la Sala Provincial cumplió con su obligación de enunciar las normas constitucionales, de explicar su pertinencia para la resolución del caso concreto y de analizar la vulneración de derechos constitucionales alegados por el accionante. Fue con fundamento en la Constitución, jurisprudencia constitucional y normativa internacional que analizó los hechos del caso y resolvió rechazar la acción al constatar que no se perpetraron vulneraciones a derechos constitucionales por parte de la Comisión Provincial de Prestaciones del IESS. Ahora bien, respecto de los cargos referentes a supuestas vulneraciones a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al trabajo, esta Corte aprecia

que estos no fueron cargos relevantes debido a que en la demanda no se desarrolló argumentación autónoma alusiva a estos derechos y también se aprecia que los argumentos del accionante se centraron, principalmente, en los derechos mencionados en el párrafo 24 *supra*. De ahí que la sentencia de 23 de mayo de 2017 dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Pichincha no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

4.2. Sobre la vulneración del derecho a la seguridad social y la procedencia del examen de mérito en el caso

25. En relación a las alegaciones de supuestas vulneraciones al derecho a la seguridad social perpetradas durante la apelación de las resoluciones de la Comisión de Prestaciones del IESS y de la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS se verifica que estos argumentos no se refieren a las sentencias emitidas dentro de la acción de protección. Al respecto, cabe aclarar que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, el examen de mérito solo puede realizarse en los procesos de garantías jurisdiccionales, de forma excepcional, una vez que se ha constatado, entre otros requisitos, una vulneración de derechos constitucionales ocasionada por una acción u omisión judicial⁴; condición necesaria que en este caso no se ha cumplido, dada la respuesta negativa al problema jurídico previo.

26. En consecuencia, se concluye que el cargo que cuestiona la vulneración del derecho a la seguridad social no es apto para ser examinado en esta sentencia.

V. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta.
- 2.** Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.30
11:03:45 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁴Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19, párr. 55.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

CASO Nro. 1610-17-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1795-16-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 1795-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 1 de agosto de 2016. La Corte Constitucional concluye que no existió vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa por lo que desestima la demanda.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 7 de diciembre de 2011, Raúl Alfredo Dubié, en su calidad de gerente general y representante legal de la compañía Petróleos del Pacífico S.A., PACIFPETROL, representante a su vez de la Asociación SMC Ecuador Inc. PACIFPETROL, ANDIPETRÓLEOS S.A. & SANTA ELENA OIL AND GAS CORP., presentó una demanda de impugnación¹ en contra de la Resolución No. 117012011RREC03380 emitida por la Dirección Regional Norte del Servicio de Rentas Internas (en adelante “SRI”) el 9 de noviembre de 2011². El caso fue signado con el número 17501-2011-0125.

2. El 13 de junio de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en el cantón Quito aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada³. En contra de esta decisión, el SRI interpuso recurso de casación.

¹ En la demanda, se señaló: “La cuantía de esta demanda es de USD \$ 1,661,261.77 que es el monto del anticipo que se desprende de mi declaración de impuesto a la renta del ejercicio 2010, y cuya exoneración me ha sido denegada por la Administración Tributaria” (fs. 43 y 44).

² En la mencionada resolución se decidió: “1. NEGAR la solicitud de exoneración del pago del Anticipo del Impuesto a la Renta con cargo al ejercicio fiscal 2011, presentada por el señor Dubié (sic) Raúl Alfredo, en calidad de Gerente General y por lo tanto Representante Legal del contribuyente ASOCIACIÓN SMC ECUADOR INC. PACIFPETROL S.A. ANDIPETROLEOS SANTA ELENA OIL AND GAS CORP., de conformidad con lo expuesto en los considerandos de la presente Resolución”.

³ El Tribunal resolvió: “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelven aceptar la demanda deducida por el ingeniero Raúl Dubié... en cuanto se declara procedente la exoneración del anticipo del impuesto a la renta del ejercicio económico 2011 solicitada por la parte actora en sede administrativa, en los términos del análisis precedente; consecuentemente, se deja sin

3. El 1 de agosto de 2016, Juan Montero Chávez, en su calidad de conjuuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, inadmitió el recurso de casación.
4. El 25 de agosto de 2016, Karina Vallejo Bastidas, en su calidad de procuradora fiscal de Leonardo Arteaga y Guillermo Belmonte Viteri, director general y director zonal 9 respectivamente del SRI, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 1 de agosto de 2016.
5. El 17 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección dentro del caso No. 1795-16-EP.
6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 31 de enero de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 10 de mayo de 2021 y dispuso que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presente un informe detallado y argumentado de descargo sobre el contenido de la acción.
8. El 17 de mayo de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia⁴ presentó su informe.

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. Fundamentos y pretensión de la acción

9. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa, que se acepte la acción extraordinaria de protección, que se deje sin efecto el auto impugnado y que se retrotraiga el proceso para que se conozca y resuelva la admisibilidad de su recurso de casación.
10. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante indicó que la autoridad jurisdiccional “*no consideró la importancia del fondo que radica en la exposición misma del vicio detectado por la Administración Tributaria*”. Al respecto, señaló que no se consideró que el recurso fue planteado en el término establecido en el Código Orgánico General de Procesos (en adelante “*COGEP*”) que es menor al que

efecto la Resolución No. 117012011RREC033380 emitida el 9 de noviembre de 2011 por el Director Regional Norte del Servicio de Rentas Internas”.

⁴ El informe fue suscrito por: Gustavo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional, José Suing Nagua y Rosana Morales Ordóñez, jueces nacionales.

consta en la Ley de Casación. Por otro lado, en cuanto a la fundamentación de su recurso, alegó que *“la reforma introducida por el COGEP no altera el contenido sustancial de la causal puesto que no es una causal nueva, sino una causal que simplemente fue reubicada en la numeración correspondiente”*. De todo lo expuesto, expresó que *“lo adecuado habría sido que se pronuncien sobre la admisión del recurso interpuesto, y no privar a la Administración Tributaria de una decisión sobre el fondo del asunto que radica en la procedencia de la exoneración o no del anticipo, con lo cual sin lugar a dudas se afecta la tutela judicial efectiva a la que tiene derecho esta Administración”*.

11. Sobre el derecho a la defensa, la entidad accionante alegó que en el auto impugnado se estableció que no se cumplió con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Casación, sin embargo, a su parecer, *“no se cita el incumplimiento de ningún requisito formal, lo cual es evidente puesto que el escrito que contiene el recurso cumple con todos y cada uno de los mismos”*. Frente a lo anterior, transcribió un extracto del recurso de casación señalando que se cumplieron con todos los requisitos pero que con la inadmisión se le vulneró el derecho a ser escuchado en igualdad de condiciones.

B. De la autoridad jurisdiccional

12. En el informe presentado por la autoridad jurisdiccional, cuya decisión fue impugnada, se señaló que el conjuer que la emitió ya no forma parte de la Corte Nacional de Justicia. Sin embargo, se indicó que el auto impugnado citó las disposiciones jurídicas pertinentes con las cuales sustentó su competencia para calificar la admisibilidad del recurso. De igual manera, se sostuvo que en el auto se analizó el contenido del recurso de casación formulado por el SRI, llegando a inadmitirlo. Además, se expresó que:

“De las consideraciones que anteceden, el doctor Juan Montero Chávez, Conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Análisis constitucional

14. En virtud de las alegaciones desarrolladas en la demanda respecto del auto de inadmisión de recurso de casación de 1 de agosto de 2016, la Corte Constitucional analizará las posibles vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa alegadas por la entidad accionante⁵.

- Derecho a la tutela judicial efectiva

15. El artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva de la siguiente manera:

“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

16. Sobre este derecho, la Corte Constitucional ha desarrollado que está compuesto por tres elementos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión⁶. Concretamente, el primer componente se refiere al derecho a la acción y a tener una respuesta a la pretensión, el segundo se conforma principalmente por las garantías desarrolladas en el artículo 76 de la Constitución y el tercer en la ejecutoriedad de la decisión⁷.

17. La entidad accionante ha expresado que el auto impugnado le privó de una decisión del fondo del asunto (procedencia o no de la exoneración del anticipo del impuesto a la renta), por cuanto interpuso el recurso de casación en un tiempo menor al que consta en la Ley de Casación y que la fundamentación realizada tiene relación con la causal que no ha sido alterada con el COGEP. Al respecto, esta alegación cuestiona el primer componente indicado en el párrafo anterior, razón por la cual se lo analizará para determinar si ha sido o no vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva.

18. El auto impugnado fue emitido el 1 de agosto de 2016. En primer lugar, el conjuer expuso brevemente los antecedentes que originaron la interposición del recurso de casación. Por otro lado, citó la Disposición Transitoria Primera del COGEP⁸, doctrina y,

⁵ La Corte Constitucional en la Sentencia No. 838-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019 señaló que las personas jurídicas de derecho público no pueden comparecer a una acción extraordinaria de protección y alegar vulneraciones de derechos sustantivos sino de derechos de protección en su dimensión procesal o derechos relacionados con su actividad definitoria (párrs. 21 y 24).

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

⁷ Ibidem, párrs. 112, 120 y 135.

⁸ COGEP. Disposiciones Transitorias. “Primera.- Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa

de forma complementaria, los artículos 86 numeral 3 de la Constitución y 21 de la LOGJCC para referirse a la ejecución de la decisión judicial, la conclusión del proceso y señalar que:

“De lo dicho podemos concluir que la norma legal que se encontraba vigente al momento de presentarse la demanda y trabarse la litis, para efecto de la interposición del recurso de casación de la sentencia dictada, en la especie, es la Ley de Casación, bajo cuyo ordenamiento debe presentarse, tramitarse y resolverse el recurso del mismo nombre, pues el proceso no está concluido, en este caso, por efecto de la interposición del recurso de casación, por lo que, no se ha ejecutado lo dispuesto en la sentencia recurrida; aquello en razón a que quien interpone el recurso de casación es un organismo o entidad del sector público, y conforme el art. 10 de la Ley de Casación, los efectos de la sentencia se encuentra en suspenso, y por lo tanto no es posible cumplir lo dispuesto en la sentencia recurrida. A lo dicho se debe agregar que el Código Orgánico General de Procesos, rige para los procesos que se inicien a partir del 23 de mayo de 2016, fecha desde la cual se encuentra en plena vigencia”.

19. Posteriormente, en el auto impugnado, el conjuéz se declaró competente⁹ para conocer y pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso de casación conforme los artículos 2, 5 y 6 de la Ley de Casación. De esta manera, analizó la legitimación, la oportunidad, la procedencia y la fundamentación del recurso.

20. En cuanto a la legitimación, encontró que fue cumplida conforme el artículo 4 de la Ley de Casación. Sobre la oportunidad, estableció que la entidad accionante *“ha presentado dentro del término legal, conforme lo dispone el art. 5 de la Ley de Casación, en concordancia con el art. 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado”*. Respecto de la procedencia, indicó que la sentencia impugnada fue emitida en un juicio de conocimiento y que es definitiva, con lo que se cumplió con el artículo 2 de la Ley de Casación.

21. Por otro lado, en el auto impugnado se manifestó que no se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Casación, debido a que:

“3.4.1. En la especie la recurrente interpone su recurso en base a lo que dispone el art. 266 y siguientes del Código Orgánico General de Procesos, cuerpo legal este que no es

vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación”.

⁹ Entre las normas que invocó para declararse competente están: artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República; artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (reformado por la Disposición Reformatoria Segunda número cuatro del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015); artículos 1 y 8 (inciso tercero) de la Ley de Casación; Resolución No. 013-2012 de 24 de febrero de 2012 emitida por el Consejo de la Judicatura de Transición; Resoluciones No. 042-2015 de 17 de marzo de 2015 y 060-2015 de 1 de abril de 2015 expedidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura; Resolución No. 02-2014 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, publicada en el Registro Oficial No. 276 de 26 de junio de 2014; artículo 2 de la Resolución No. 06-2015, dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia de 25 de mayo de 2015, publicada en el Registro Oficial No. 517 de 8 de junio de 2015; y, por el acta de sorteo de 11 de julio de 2016.

aplicable al caso en estudio, pues conforme lo señalado en el numeral 2 del presente auto, al encontrarse en vigencia al momento de presentarse la demanda la Ley de Casación, el recurso debía ser interpuesto en base a las normas de dicha Ley, mas no en base a las normas que establece el Código Orgánico General de Procesos, el cual a pesar de haber entrado en plena vigencia el 23 de mayo del 2016, no puede ser aplicado en la especie en virtud de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico General del Proceso, la cual dispone que los procesos iniciados antes de la vigencia del mentado cuerpo de leyes, deben seguir tramitándose hasta su conclusión con la ley anterior, en el caso en análisis, por la Ley de Casación, que regula el recurso del mismo nombre, pues el Código Orgánico General del Proceso, rige para los procesos que se inicien a partir de la fecha en que entró en vigencia, esto es, para los juicios cuyas demandas se presenten a partir del 23 de mayo de 2016”.

22. En virtud de lo analizado, se inadmitió el recurso de casación al haberse concedido indebidamente por parte del Tribunal de instancia conforme los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Casación y el artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial.

23. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que el acceso a la justicia está supeditado al cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente¹⁰, razón por la cual:

“... las acciones, recursos o peticiones que se propongan ante los órganos jurisdiccionales deben ajustarse necesariamente a los requisitos, condicionamientos y características propias de cada herramienta procedimental; caso contrario los operadores de justicia no podrán expedir una decisión que resuelva el fondo de la controversia o petición”¹¹.

24. En esta línea, sobre el recurso de casación, este mismo Organismo ha manifestado que es de carácter extraordinario, estricto y formal, de acceso restringido, por lo que su acceso está supeditado al cumplimiento de la normativa que lo regula y solo se podrá emitir un pronunciamiento sobre los vicios casacionales alegados cuando cumpla con los requisitos establecidos para el efecto¹².

25. En el presente caso, más allá del examen de la oportunidad mencionado por la entidad accionante, la autoridad jurisdiccional encontró que el recurso de casación interpuesto no se lo fundamentó según la norma aplicable al caso, concretamente, Ley de Casación. Esto se debe a que, según el análisis realizado por el congreso, la Disposición Transitoria Primera del COGEP establecía que los procesos que se encontraban en trámite a la fecha de su vigencia debían ser sustanciados hasta conclusión con la normativa vigente al momento de su inicio. En otras palabras, pese a que la entidad accionante indicó que el COGEP no alteró el contenido de la causal establecida en la Ley de Casación, el congreso, en el marco de la admisibilidad de este

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1739-15-EP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 41.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1455-13-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 23.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1063-16-EP/21 de 14 de abril de 2021, párr. 33. Ver también: Sentencia No. 1359-15-EP/20 de 30 de septiembre de 2020, párr. 42. Sentencia No. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 51.

remedio procesal de carácter estricto y formal, determinó que la fundamentación debió realizarse según la normativa aplicable al caso concreto y no a la desarrollada en el recurso de casación.

26. De tal forma, no se vulneró el derecho al acceso a la justicia de la entidad accionante debido a que, si bien pudo interponer el recurso de casación sin traba alguna, éste fue inadmitido por la autoridad jurisdiccional correspondiente en razón que encontró que no cumplía con los condicionamientos y requerimientos legales¹³. Como consecuencia, no se conoció el fondo del asunto o controversia, sin embargo, no se constituyó en una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

27. Por estos motivos, la Corte Constitucional concluye que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en la decisión impugnada.

- Derecho a la defensa

28. El derecho a ser escuchado en igualdad de condiciones como parte del derecho a la defensa, está reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal c) de la Constitución de la siguiente forma: “*Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones*”.

29. La Corte Constitucional ha manifestado que el derecho a la defensa supone igualdad de condiciones y oportunidades para que las partes dentro del proceso sean escuchadas y que se lo vulnera cuando se provoca indefensión, es decir, se impide a los sujetos procesales comparecer al proceso o a una diligencia para justificar sus pretensiones, o cuando no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa, o no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que les faculta la ley¹⁴.

30. En el caso concreto, la entidad accionante alegó la vulneración del derecho a ser escuchado en igualdad de condiciones debido a que, según su parecer, cumplió con los requisitos formales del recurso de casación, pero en la decisión impugnada no se citó el incumplimiento de ninguno de ellos.

31. Al respecto, como se indicó previamente, la autoridad jurisdiccional encontró que el recurso de casación fue interpuesto de conformidad con el COGEP, norma procesal no aplicable al presente caso, debido a que su Disposición Transitoria Primera estableció que se debía tramitar el proceso hasta su conclusión según la normativa vigente al momento de la presentación de la demanda. De tal manera, el conjuer al identificar que el recurso no se fundamentó según la Ley de Casación lo inadmitió.

¹³ En un caso similar, la Corte Constitucional, en Sentencia No. 2625-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, encontró que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en un auto de inadmisión de recurso de casación que estableció que el recurrente se fundamentó en el COGEP cuando lo que le correspondía era realizarlo en base a la Ley de Casación (párrs. 15 a 23).

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2345-17-EP/21 de 21 de abril de 2021, párr. 61. *Ver también:* Sentencia No. 576-13-EP/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 27. Sentencia No. 1084-14-EP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 24.

32. Así, no se verifica una vulneración del derecho a ser escuchado en igualdad de condiciones toda vez que no se le impidió a la entidad accionante comparecer al proceso y presentar su recurso de casación para justificar los argumentos de los que se creía asistida. Pese a que su recurso no prosperó, esto no constituyó en sí mismo una vulneración del derecho a la defensa, con lo que se descarta su cargo.

33. En virtud de lo analizado, la Corte Constitucional concluye que no se vulneró el derecho a la defensa en la decisión impugnada.

IV. 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 planteada.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.02
09:45:37 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1795-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1318-16-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 1318-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional examina si la sentencia de 14 de abril de 2016, dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un proceso laboral, vulneró el derecho a la seguridad jurídica. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes procesales

1. El 2 de septiembre de 2008, Mónica Elizabeth Espín Quevedo presentó una demanda laboral por despido intempestivo y pago de otros rubros en contra de la EMPRESA ESTATAL DE COMERCIALIZACIÓN Y TRANSPORTE DE PETRÓLEOS DEL ECUADOR PETROCOMERCIAL (actualmente EMPRESA PÚBLICA DE HIDROCARBUROS DEL ECUADOR EP PETROECUADOR, en adelante “EP PETROECUADOR”) y otros¹.

2. En sentencia de 22 de febrero de 2011, el Juzgado Tercero de Trabajo de Guayas² declaró parcialmente con lugar la demanda y ordenó que se le pague a la actora la cantidad de USD \$422.025,01. Contra esta decisión EP PETROECUADOR y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación. Por su parte, la actora solicitó aclaración y ampliación, que fue atendida en providencia de 13 de abril de 2011³.

3. El 31 de mayo de 2011, la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas⁴ declaró la nulidad de todo lo actuado en razón de falta de competencia del Juez de Trabajo⁵ y dejó a salvo el derecho de la actora

¹La actora también demandó a: Fabián Rueda Flores, en calidad de vicepresidente de PETROCOMERCIAL y por sus propios derechos; a Carlos Zumárraga Asanza y Harold Yonjones, por sus propios derechos y por los que representan como ejecutivos que tienen funciones de Dirección y Administración en PETROCOMERCIAL.

²El proceso fue signado con el número 09354-2008-0621.

³El Juzgado Tercero de Trabajo de Guayas resolvió: “Atendiendo lo solicitado por la parte actora, se aclara la sentencia en el sentido de que el nombre del Inspector del Trabajo que emitió la resolución, mediante la cual negó el Visto Bueno solicitado, es el Abg. Alcides Mármol Valdez (...)”.

⁴En esta instancia el número del proceso es 09132-2011-0599.

⁵El tribunal ad quem señaló que “(...) las relaciones entre los justiciables se sujetan al régimen de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (hoy Ley Orgánica del Servicio Público), al ser empleada que

para que acuda a la autoridad respectiva. Contra esta decisión, la actora solicitó aclaración, que fue negada en auto de 16 de agosto de 2011. Posteriormente, la actora interpuso recurso de casación en contra de la decisión de 31 de mayo de 2011 emitida por el Tribunal *ad quem*.

4. El 14 de abril de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia⁶ casó la decisión de 31 de mayo de 2011 y ordenó a la empresa pública demandada que pague a la actora el valor total de USD \$ 62.223,70 más intereses en los rubros de vacaciones y décima tercera y cuarta remuneraciones. La actora solicitó aclaración y ampliación de esta decisión, que fue negada en providencia de 2 de mayo de 2016.

5. El 30 de mayo de 2016, EP PETROECUADOR (en adelante “la accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 14 de abril de 2016, dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

6. El 16 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. El caso fue sorteado el 31 de agosto de 2016, en sesión del Pleno de este Organismo, y su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien no efectuó ninguna actuación tendiente a la resolución del caso.

7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 5 de abril de 2021 y dispuso a la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que presente un informe detallado y argumentado de descargo sobre el contenido de la acción, lo que fue cumplido mediante escrito presentado el 19 de abril de 2021.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

8. La accionante señaló que la decisión impugnada vulnera sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en sus garantías de motivación y de que a toda autoridad le corresponde garantizar el cumplimiento de normas y derechos de las partes.

9. De igual manera, la accionante alega que se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica por cuanto la Sala confundió un auto de nulidad con una sentencia, siendo que el primero no es objeto del recurso de casación mientras que la segunda sí, ya que en la decisión impugnada se indica:

realizaba un trabajo de carácter intelectual, consecuentemente sus relaciones no están amparadas al Código de Trabajo, no siendo procedente su reclamo ante el Juez de trabajo y en esta vía”.

⁶En este órgano jurisdiccional el proceso fue signado con el número 17731-2011-1113B.

"[...] SÉPTIMO: FALLO.- En orden a todo lo expuesto, este Tribunal ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, casa la sentencia dictada el 31 de mayo de 2011, a las 15h41 por la Segunda Sala de lo laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas [...]".(El subrayado le pertenece a la accionante).

10. Así, señaló que lo que ha casado la Corte Nacional es un auto de nulidad y no una sentencia, el cual no puede ser objeto del recurso de casación según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Casación, pues “[l]os autos de que declaran la nulidad, como en la especie, si bien son finales, no son definitivos, pues no resuelven el problema de la litis”.

11. Finalmente, como pretensión de su demanda, la accionante solicitó se deje sin efecto la decisión impugnada.

B. De la parte accionada

12. En escrito de 19 de abril de 2021, la Dra. María Consuelo Heredia Yerovi, en calidad de jueza nacional de la Corte Nacional de Justicia, presentó su informe motivado y señaló, en lo principal, que “*al haberse declarado la nulidad de todo lo actuado y establecerse otra vía para poder presentar el reclamo, este proceso debía no solo interponerse por la vía adecuada sino que era necesario presentarlo con las pretensiones apropiadas para el mismo, esto es si por vía administrativa se pedía (sic) dejar sin efecto un acto administrativo, esta pretensión no es factible por vía laboral, y en este sentido al ser una decisión final y definitiva, el recurso de casación si (sic) era susceptible de presentarse todo ello con el fin de salvaguardar los derechos de los trabajadores (...)*”, es por ello, que una vez analizado el recurso y amparado en las disposiciones legales expuestas en la sentencia, es que el tribunal de casación determina que **la actora era trabajadora, en virtud de las funciones que desempeñaba dentro de la empresa demandada**, por lo que se revocó el auto de nulidad y se dictó conforme lo dispone la Ley de Casación una sentencia de mérito (...). (El énfasis forma parte del texto original).

13. Adicionalmente, sostiene que la accionante no ha logrado justificar la existencia de vulneración de derechos y que el tribunal de casación ha cumplido con su deber de analizar el recurso de casación con respeto a la seguridad jurídica, el debido proceso, el derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva.

III. Consideraciones y fundamentos

A. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Análisis constitucional

15. Previo a iniciar el análisis del caso, esta Corte estima necesario puntualizar que la accionante no ofrece argumentos acerca de la vulneración del derecho al debido proceso, pues es meramente enunciado como vulnerado, sin que se haya especificado cuáles acciones u omisiones de los juzgadores ocasionaron tal violación en la decisión impugnada.

16. En relación con lo anterior, este Organismo ha indicado que si al momento de dictar sentencia constata que un determinado cargo carece de argumentación completa no puede conllevar, sin más su rechazo, por lo tanto, se debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si cabe establecer una violación de un derecho constitucional con base en la alegación que se estudia⁷. Sin embargo, como se indicó en el párrafo precedente, el derecho al debido proceso fue meramente enunciado sin que se pueda desprender una alegación tendiente a evidenciar su vulneración.

17. Por lo tanto, el análisis se circunscribirá a verificar si existió o no la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica exclusivamente.

Derecho a la seguridad jurídica.-

18. El artículo 82 de la Constitución reconoce 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*”.

19. Sobre este derecho, esta Corte ha señalado que “*el administrado debe contar con reglas claras, estables y coherentes que le permitan tener una noción razonable del marco jurídico en que se desarrolla su accionar*”⁸.

20. Ahora bien, el argumento que presenta la accionante sobre la violación de este derecho consiste en que el auto de 31 de mayo de 2011 emitido por la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas no era susceptible de ser impugnado en casación.

21. Al respecto, esta Corte observa que este argumento se relaciona con la determinación respecto a si una decisión es objeto del recurso de casación o no; asunto que no le corresponde a este Organismo sino a la Corte Nacional de Justicia.

22. Con relación a la alegada vulneración del derecho en cuestión, esta Corte observa que en la sentencia impugnada la Sala de Casación analizó su competencia y la

⁷Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21.

⁸Sentencia No. 1455-13-EP/20, párrafo 30.

procedencia del recurso en los considerandos PRIMERO, QUINTO Y SEXTO, a saber: i) ratificó su competencia al amparo de los artículos 184.1 de la Constitución de la República; 184 y 191.1. del Código Orgánico de la Función Judicial; 1 de la Ley de Casación y 613 del Código de Trabajo; ii) determinó que los jueces del trabajo eran competentes para resolver la causa; y, al amparo del artículo 16 de la Ley de Casación, expidió la sentencia de mérito que iii) reconoció la existencia de la relación laboral entre las partes y, por ende, condenó a EP PETROECUADOR al pago de varios rubros que fueron previamente señalados.

23. De la mano con lo anterior, cabe mencionar que si bien la Sala de Casación en la sentencia impugnada se refiere al auto casado como la “sentencia”, más allá de los términos empleados en la decisión objetada en esta acción extraordinaria de protección no se observa un menoscabo a la previsibilidad y certidumbre propias del derecho a la seguridad jurídica; ya que de la revisión integral de la sentencia objetada se observa que la autoridad judicial ajustó su accionar a las normas previas, claras y públicas que regulaban, a la fecha, la fase de sustanciación del recurso de casación. Y, en función de lo anterior, admitió y sustanció el recurso, determinando que la decisión impugnada era susceptible de ser recurrida en casación, al amparo de las normas correspondientes.

24. Por ende, no existió arbitrariedad por parte de la Sala, ya que actuó en el marco de sus competencias y de conformidad con la normativa procesal correspondiente⁹. En consecuencia, no se verifica la vulneración alegada del derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución.

IV. 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 presente acción extraordinaria de protección.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.02
09:43:41 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla

⁹Ver Sentencia No. 369-16-EP/21, párrafos 31-36. Corte Constitucional del Ecuador.

Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDADE
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDADE
GARCIA BERNI

CASO Nro. 1318-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 464-16-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 464-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada por Gina Magaly Pilco Murillo en contra de la sentencia emitida el 16 de noviembre de 2015 por la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil y del auto de inadmisión del recurso de casación dictado el 4 de febrero de 2016 por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. La Corte Constitucional desestima la acción por no encontrar vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes procesales

1. El 22 de diciembre de 2014, Gina Magaly Pilco Murillo presentó una demanda de excepciones a la coactiva ante el director distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante “SENAE”) impugnando el auto de pago emitido dentro del procedimiento coactivo No. 308-2009.¹ El caso fue signado con el No. 09502-2014-0141 y posteriormente por sorteo con el No. 17751-2015-0514.
2. El 16 de noviembre de 2015, la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil declaró sin lugar las excepciones propuestas. En contra de la decisión, Gina Magaly Pilco Murillo interpuso recurso de casación.
3. El 4 de febrero de 2016, Darío Velástegui Enríquez, conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, inadmitió el recurso de casación.
4. El 2 de marzo de 2016, Gina Magaly Pilco Murillo presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 16 de noviembre de 2015 por la Sala

¹ El procedimiento coactivo fue iniciado mediante auto de pago dictado el 21 de octubre de 2014 por el SENAE, para el cobro de \$86.899.27 por las liquidaciones Nos. 32310873, 32310880 y 32310888, que guardan relación con los actos administrativos Nos. SENAE-DDG-2014 0515-PV de 4 de abril del 2014 y SENAE-DDG-2014-0440-RE de 13 de junio del 2014, los cuales fueron dictados por presunto uso indebido del vehículo marca Chevrolet, modelo Aveo, placa GSD-4611, color amarillo, ingresado al país como menaje de casa.

Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil, y del auto emitido el 4 de febrero de 2016 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

5. El 10 de mayo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 464-16-EP.

6. El 1 de junio de 2016, se sorteó la presente causa al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez. El 31 de julio de 2018 avocó conocimiento del caso y dispuso que la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil y el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presenten un informe de descargo sobre el contenido de la acción. Las autoridades jurisdiccionales cumplieron con lo ordenado.

7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 30 de julio de 2020.

II. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante.

8. La accionante alega que la sentencia emitida el 16 de noviembre de 2015 por la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil vulneró sus derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones, a la seguridad jurídica y a la propiedad privada.

9. La accionante señala que “...se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica por cuanto, la sentencia expedida por la Sala Única del Tribunal Distrital Contencioso No. 2 con sede en Guayaquil, en la que debía pronunciarse sobre las excepciones al procedimiento coactivo iniciado en mi contra mediante el auto de pago de fecha 21 de octubre de 2014, perdió su fundamento jurídico en tanto el artículo 178, letra f del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión, fue derogado expresamente por el Código Orgánico Integral penal a través de su derogatoria sexta...”.

10. Además, indica: “...los señores jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo n°2 con sede en Guayaquil, vulneraron mi derecho a la seguridad jurídica y mi derecho al debido proceso en la garantía de que corresponde a toda autoridad judicial garantizar el cumplimiento de las normas al omitir pronunciarse sobre el fundamento jurídico sustantivo del procedimiento administrativo sancionador y así permitir que SENAIE actúe sin competencia normativa, no habiendo dejado los jueces distritales sin efecto el auto de pago impugnado que como ha quedado explicado, fue expedido sin ningún sustento jurídico sustantivo y que como

consecuencia de aquello, la SENAE ejerza en mi contra un procedimiento coactivo lesivo en modo desproporcional y confiscatorio a mi patrimonio”.

11. Con relación a los derechos al debido proceso en la garantía de la proporcionalidad y a la propiedad privada, menciona que *“...en el supuesto de que la norma contenida en el derogado artículo 178 letra f permitiese justificar la expedición del auto de pago y el respectivo procedimiento coactivo, debo indicar que los jueces distritales debían tener en consideración al momento de expedir su sentencia, el hecho de que la aduana actuó en modo injustificablemente abusivo, inconstitucional y confiscatorio al colocarme una multa del 1000% del valor de los impuestos calculados al momento de la infracción”.*

12. Por otro lado, la accionante alega que el auto de inadmisión dictado el 4 de febrero de 2016 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

13. Para fundamentar su demanda, señala que *“la seguridad (sic) y la tutela judicial efectiva en el elemento de acceder a la fase de sustanciación de fondo del recurso de casación, me fueron vulneradas cuando el conjuer nacional afirma que mi recurso de casación se sustentó indebidamente en la causal tercera del artículo tres porque a juicio de dicho conjuer nacional ‘he confundido las causales’ en la interposición del mismo, cuando claramente mi fundamentación del recurso de casación gira en torno a que la Sala Única del Tribunal Distrital N°. 2 de lo Contencioso Tributario afectó mis derechos constitucionales al negar mis excepciones bajo el argumento de que yo incurrí en una conducta tipificada que, para efectos de la ejecución del proceso coactivo, se sustentaba en una valoración de ‘uso indebido’ constante en el derogado artículo 178 letra f del COPCP”.*

14. Además, arguye que *“...el conjuer de la Corte Nacional en su auto de inadmisión, vulneró mi derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica porque impidió que los jueces casacionales se pronuncien sobre un asunto de estricto derecho, no de hechos ni mucho menos de valoración de prueba, sino de corregir el yerro que cometió el tribunal distrital al no señalar que el procedimiento coactivo no podía ser ejecutado porque el sustento legal para el mismo había desaparecido por derogación expresa y eso sí constituye una flagrante vulneración a la seguridad jurídica”.*

15. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas, y se disponga que el SENAE *“concluya esta persecución y deje insubsistente el procedimiento sancionatorio No. 014-2014 iniciado en mi contra y todos los actos administrativos, actos de simple administración y en definitiva cualquier actuación de dicha entidad...”.*

b. De los órganos jurisdiccionales accionados.

- i. Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil.**

16. El 13 de agosto de 2018, la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil presentó su informe de descargo.

17. En el informe, los jueces señalaron que “[l]a Resolución emitida por los Jueces se amparó en los principios constitucionales, doctrinarios y jurídicos que se hacen mención en el texto de la misma; aplicados de manera fundamentada a los hechos y pruebas que constaban en el expediente, es decir en conjunción a las verdades procesales, conforme se puede constatar del mismo. Se analizaron las pruebas y se resolvió conforme a derecho para dar una respuesta frente al reclamo puesto a conocimiento de los jueces”.

18. Finalmente, sostienen que “[l]a actuación dentro del expediente se enmarcó en disposiciones constitucionales, legales y doctrinarias y de ninguna manera constituye violación de derechos fundamentales, por lo que la acción extraordinaria de protección interpuesta carece de fundamentos”.

ii. Conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

19. El 7 de agosto de 2018, Darío Velástegui Enríquez, en su calidad de juez nacional y autoridad jurisdiccional que emitió la decisión impugnada, presentó su informe motivado.

20. En el informe, arguye que “[t]odo lo referente a la inadmisión del recurso de casación...se encuentra debidamente expuesto en el referido auto, el cual fue dictado respetando el debido proceso, el derecho a la defensa, la seguridad jurídica, encontrándose debidamente motivado conforme los argumentos fácticos y jurídicos que constan en el mismo”.

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia.

21. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

B. Análisis constitucional.

22. En virtud de las alegaciones de la demanda, le corresponde a la Corte Constitucional analizar si ha existido o no vulneraciones a derechos constitucionales en las decisiones impugnadas.

i. Sentencia emitida el 16 de noviembre de 2015 por la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil

23. De acuerdo a la demanda, la accionante considera que la decisión judicial impugnada ha vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, de la debida proporcionalidad, a la seguridad jurídica y a la propiedad privada.

24. En ese sentido, la Corte observa que los argumentos vertidos por la accionante sobre la garantía de la debida proporcionalidad y el derecho a la propiedad privada, se refieren al hecho de que presuntamente el SENA E habría actuado “*de modo injustificablemente abusivo, inconstitucional y confiscatorio*” al imponer “*una multa del 1000% del valor de los impuestos calculados al momento de la infracción*”. Por tanto, sus argumentos se centran en atacar la actuación del SENA E y no la actividad jurisdiccional de las autoridades que emitieron la sentencia impugnada, lo cual conllevaría a realizar un análisis de fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, ese análisis ha sido denominado por la Corte como “control de mérito”.

25. Al respecto, ha señalado que el control de mérito solamente procede en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales.² En el presente caso, el proceso deviene de una demanda de excepciones a la coactiva, por tanto no es posible realizar un examen de mérito. En consecuencia, este Organismo no realizará más consideraciones al respecto.

26. Mientras que de los argumentos expuestos por la accionante sobre los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y a la seguridad jurídica, se identifica que se refieren a la falta de pronunciamiento de los jueces del Tribunal Distrital sobre el hecho de que el auto de pago habría perdido su fundamento jurídico, debido a que el artículo 178, literal f del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión (“COPCI”) fue derogado por el Código Orgánico Integral Penal.

27. Al respecto, esta Corte identifica que la accionante arguye la falta de pronunciamiento de un argumento constante de su demanda, por tanto considera pertinente reconducir el análisis hacia el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

28. En consecuencia, se procederá a analizar si la sentencia emitida el 16 de noviembre de 2015 por la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19, párr. 55.

29. La Constitución de la República consagra en el artículo 76 numeral 7 literal l) que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.

30. Así, los juzgadores, en ejercicio de su potestad jurisdiccional al momento de emitir una decisión, tienen la obligación de motivarla, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, y realizando una explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y a las circunstancias concretas puestas en su conocimiento.

31. En el caso, la accionante alega que los jueces demandados debían pronunciarse sobre el hecho de que el auto de pago habría perdido su fundamento jurídico, debido a que el artículo 178, literal f del COPCI fue derogado por el Código Orgánico Integral Penal.

32. De la revisión de la sentencia impugnada, en el considerando cuarto, los jueces señalaron que la actora de la causa ha deducido como excepciones las contempladas en los numerales 3 y 10 del artículo 212 del Código Tributario.

33. Sobre la excepción establecida en el artículo 212 numeral 3 del Código Tributario³, los jueces indicaron que la parte actora alegó que “*el supuesto uso indebido del vehículo, no está tipificado en el COPCI, por tanto no existe obligación tributaria aduanera*”. Al respecto, la Sala considera que:

...el auto de pago con el que se inicia el procedimiento de ejecución No. 308-2014 tiene como antecedente las Resoluciones administrativas Nos. SENAE-DDG-2014-515-PV de fecha 4 de abril del 2014 y SENAE-DDG-2014-0440-RE de fecha 13 de junio del 2014, en la cual se impone a la coactivada GINA MAGALY PILCO MURILLO una MULTA de \$78,853.10.00 por contravención, por tanto al no referirse la obligación que motiva la presente causa a un TRIBUTO, no es aplicable la excepción No. 3 del Art. 212 del Código Tributario, en relación a la inexistencia de la obligación por falta de ley que establezca el tributo... Y en lo que respecta a la exención legal, no existe prueba de que el coactivado esté exonerado de la sanción impuesta. En el presente caso no está en discusión si la multa es un tributo, toda vez que la Administración tributaria no pretende cobrar un tributo sino una multa consecuencia de una contravención, estando legalmente facultado para ello [bajo lo establecido] en el Art. 118 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

34. Además, mencionan que “*la coactivada presentó en su debida oportunidad el respectivo reclamo administrativo contra la resolución sancionatoria No. SENAE-DDG-2014-515-PV de fecha 4 de abril del 2014, la misma que consta haber sido resuelta por la administración aduanera mediante resolución No. SENAE-DDG-2014-0440-RE de fecha 13 de junio del 2014, en la que se declaró sin lugar el presente*

³ Código Tributario, Art. 212.- “Excepciones.- Al procedimiento de ejecución de créditos tributarios sólo podrán oponerse las excepciones siguientes:... 3. Inexistencia de la obligación por falta de ley que establezca el tributo o por exención legal...”.

reclamo de impugnación No. 240-2014, de la cual no consta que se haya interpuesto demanda contencioso tributario, por tanto constituye un acto firme y ejecutoriado, habilitando a la administración tributaria para iniciar la acción coactiva". Por lo expuesto, los jueces desechan la excepción planteada.

35. Con relación a la excepción establecida en el artículo 212 numeral 10 del Código Tributario⁴, los jueces señalan que la parte actora *"sustenta la nulidad del auto de pago por considerar que el auto de pago no tiene el mínimo sustento legal para requerir el pago de la MULTA, ya que se ha demostrado que la persona que estaba conduciendo el vehículo al momento de que fue aprendido es su conviviente, y como tal, está en su derecho de usarlo"* (Énfasis en el original).

36. Sobre el argumento expuesto por la actora, la Sala sostiene que *"que el actor con su demanda de excepciones pretende que la Sala proceda a revisar y pronunciarse sobre los antecedentes del auto de pago, esto es, sobre la resolución sancionatoria SENAE-DDG-2014-515-PV de fecha 4 de abril del 2014 y respecto a la resolución No. SENAE-DDG-2014-0440-RE de fecha 13 de junio del 2014, en la que se NIEGA el reclamo administrativo respecto a la sanción impuesta, lo cual no le es permitido a la Sala, porque al hacerlo equivaldría a transformar un juicio de excepciones en un juicio de impugnación. La parte actora pudo en tiempo oportuno, impugnarla judicialmente a través de la acción que la ley prevé para tal propósito..."* (Énfasis en el original).

37. También, la Sala señala que *"revisado el proceso coactivo se observa que en el mismo no existe falsificación de título de crédito, y se ha emitido en base a las normas legales y cumpliendo con todos los requisitos establecidos para esta clase de procedimiento, sin que obre de los autos que la actora haya presentado prueba que acredite lo contrario"*. Por tanto, el fallo concluye que no procede la excepción alegada.

38. De lo expuesto, se evidencia que la accionante presentó dos excepciones al proceso coactivo mismas que fueron resueltas por las autoridades jurisdiccionales, dentro de sus competencias constitucionales y legales, y conforme la naturaleza propia del proceso iniciado por la accionante.

39. Por lo tanto, de la lectura de la sentencia impugnada se constata que, contrario de lo que manifiesta la accionante, los jueces sí analizaron los argumentos expuestos en su demanda dentro de sus competencias, y por tanto, entre otros, enunciaron normas en las cuales fundaron su decisión⁵ y expusieron la pertinencia de su aplicación a los

⁴ Código Tributario, Art. 212.- *"Excepciones.- Al procedimiento de ejecución de créditos tributarios sólo podrán oponerse las excepciones siguientes:... 10. Nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito; por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión, o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento"*.

⁵ Código Tributario, artículo 157 (acción coactiva), artículo 212 numerales 3 y 10 (excepciones al procedimiento de ejecución de créditos tributarios), artículo 222 (competencia Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario) y artículo 258 (obligación de probar los hechos); COPCI, artículo 118 (acción coactiva).

antecedentes de hecho, como lo exige la Constitución. En consecuencia, la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la motivación.

ii. Auto de inadmisión dictado el 4 de febrero de 2016 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

40. De los argumentos que constan en la demanda, se observa que la alegación de la accionante gira en torno a que la inadmisión del recurso de casación impidió que el Tribunal Casacional conozca el fondo del recurso interpuesto. A partir de dicho cuestionamiento, alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

41. Con fundamento en el principio de economía procesal⁶ y debido a que el accionante ha empleado el mismo argumento para fundamentar la vulneración de los dos derechos, esta Corte Constitucional considera oportuno reconducir el análisis únicamente al derecho a la tutela judicial efectiva, debido a que por medio de dicho examen, se podrá pronunciar respecto de la alegación de la accionante.

42. Sobre la tutela judicial efectiva, la Constitución de la República consagra en el artículo 75 que “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

43. La Corte Constitucional ha establecido que la tutela judicial efectiva se compone de tres elementos i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.⁷

44. En ese sentido, de los argumentos expuestos por la accionante, se identifica que se centran en el primer elemento de la tutela judicial efectiva: el acceso a la administración de justicia. Sobre este elemento, la Corte Constitucional ha indicado que se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión, y al ser un derecho de configuración legislativa, como regla general no se considera como obstáculo o impedimento al acceso cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción.⁸

45. Sobre el cumplimiento de los requisitos formales, de la revisión del auto impugnado, se identifica que en los considerandos segundo, tercero y cuarto, el conjuer indicó que la sentencia impugnada cumple con los requisitos para su procedencia, ya que se trata de una sentencia definitiva dictada en un proceso de conocimiento. Sobre la legitimación, señaló que el recurso fue interpuesto por quien considera haber recibido el agravio con el fallo dictado. Con relación a la temporalidad, manifestó que la presentación del recurso de casación fue oportuna.

⁶ LOGJCC, Art. 4, numeral 11.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP, párr. 110.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP, párr. 112 y 114.

46. Mientras que en el considerando quinto, mencionó las normas consideradas como infringidas, y en el considerando sexto, dio a conocer que el recurso se fundó en la causal tercera de la Ley de Casación.⁹

47. Con relación al análisis de la causal alegada, el conjuer sostuvo que:

...para viabilizar el recurso por la causal tercera se debe considerar los siguientes elementos: a. Identificar el medio de prueba sobre el cual recae la infracción del precepto de valoración probatoria. b. Identificar el precepto de valoración probatorio que se estima infringido. c. Demostrar, con razonamientos de lógica jurídica completos, concretos y exactos, en qué consiste la trasgresión de la norma o normas de valoración de la prueba. d. Identificar la norma de derecho que ha sido indirectamente infringida en la parte resolutive de la sentencia, por la trasgresión de los preceptos jurídicos que rigen la valoración de la prueba. Por tanto, para formular cargos al amparo de la causal tercera...no es suficiente el desacuerdo con la valoración probatoria sino, evidenciar las infracciones normativas...

48. De esa forma, revisó el cargo formulado y señaló que “*se evidencia que el recurrente ha confundido la naturaleza de las causales...a criterio de la Sala el recurrente debió demostrar el error de derecho en que ha incurrido el Tribunal de instancia en cada una de las normas citadas y sobre el cargo, ya que nuestro sistema no admite la alegación del error de hecho en la valoración de la prueba, como causal de casación...*”.

49. Además, arguyó que “*el recurrente al solicitar declaratoria de nulidad o hablar de omisión de procedimiento se estaría analizando elementos de otra de las causales y como consecuencia se aleja de regulación de la valoración de prueba respecto de los hechos presentados, campo de análisis que es de la naturaleza propia de la causal tercera, por lo que el recurso no puede prosperar...*”.

50. Por tanto, el conjuer resolvió inadmitir el recurso de casación al haberse incumplido el requisito establecido en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación, esto es que en el recurso consten “*...los fundamentos en que se apoya el recurso...*”.

51. La Corte Constitucional ha señalado que el recurso de casación es un remedio procesal de carácter extraordinario cuyos requisitos de admisibilidad, procedencia, causales, condicionamientos y demás formalidades establecidas en la Ley de la materia deben, necesariamente, ser observadas por los recurrentes; caso contrario los operadores de justicia no podrán expedir una decisión que resuelva el fondo de la controversia o petición, lo que no implica una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.¹⁰

⁹ Ley de Casación, artículo 3.- “CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales:..3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1749-15-EP/20, párr. 36.

52. Bajo lo expuesto, se identifica que la fundamentación presentada no permitió que el recurso de casación sea admitido a trámite, para que, en el momento procesal oportuno, el Tribunal de Casación pueda emitir un pronunciamiento de fondo. Por tanto, no se observa que el auto impugnado haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva.

IV. 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 planteada.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.02
09:44:35 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0464-16-EP

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

**Sentencia No. 75-16-EP/21****Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 75-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada por Juan José Pazmiño Pástor en contra de la sentencia emitida el 18 de noviembre de 2015, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia. La Corte Constitucional acepta la acción por encontrar vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes procesales

1. El 20 de septiembre de 2006, el señor Samir Marcelo Pazmiño Ballesteros y la señora Gladys Dolores Pástor Guevara, por sus propios derechos y en representación de su hijo Juan José Pazmiño Pástor, presentaron una demanda civil de daños y perjuicios y daño moral en contra de la Clínica Pasteur y el médico Rodney Fernando Vaca Montenegro.¹
2. El 2 de marzo de 2011, el Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha aceptó la demanda² y ordenó a la Clínica Pasteur y a Rodney Fernando Vaca Montenegro, el pago solidario, por daños materiales y daño moral, de USD \$164.000,00. Contra esta sentencia, los demandados interpusieron recurso de apelación.
3. El 14 de octubre de 2013, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha³ aceptó parcialmente el recurso de apelación y reformó la sentencia de primer nivel únicamente respecto del monto indemnizatorio y lo estableció en USD \$ 132.800,00.

¹La pretensión de la parte actora fue el pago de una indemnización por daños y perjuicios y daño moral no menor a USD \$ 250.000,00, por el sufrimiento, dolores y otros; en lo principal, porque debido a la imprudente actuación del demandado Rodney Fernando Vaca Montenegro su hijo debió realizarse una intervención quirúrgica. El proceso fue signado con el número 17306-2006-0895 y recayó en el Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha. Posteriormente, por resorteo, el proceso fue signado con el No. 17313-2010-1039 y le correspondió al Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha.

²En la sentencia también se desecharon las reconveniones deducidas por los demandados, en las que solicitó el pago a su favor de daños y perjuicios causados por el inicio del juicio de origen en su contra.

³El número del proceso en segunda instancia es 17111-2011-0240.

4. Dictada la sentencia, el procurador judicial del actor solicitó se corrija un error entre números y letras que constaba en la sentencia. Por su parte, la Clínica Pasteur solicitó aclaración y ampliación de la sentencia. Finalmente, Rodney Fernando Vaca Montenegro interpuso recurso de casación en contra de la sentencia de segundo nivel. El 9 de diciembre de 2013, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha enmendó el *lapsus calami* antedicho y rechazó la petición de aclaración y ampliación formulada por la Clínica Pasteur. Posteriormente, la Clínica Pasteur y el actor interpusieron recursos de casación contra la sentencia de segundo nivel.
5. El 23 de enero de 2014 se concedieron los recursos de casación referidos y se fijó la caución solicitada por la Clínica Pasteur en USD\$1.000,00, a fin de suspender la ejecución de la sentencia recurrida. De esta providencia, Rodney Fernando Vaca Montenegro solicitó la ampliación y pidió que el Tribunal *ad quem* se pronuncie sobre la interposición de su recurso de casación.
6. El 28 de enero de 2014, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió: i) negar el recurso de casación interpuesto por Rodney Fernando Vaca Montenegro⁴; ii) suspender la ejecución de la sentencia de segundo nivel, por haberse consignado el monto de caución fijado; y, iii) remitir el proceso a la Corte Nacional de Justicia para que conozca los recursos de casación interpuestos por la Clínica Pasteur y el actor.
7. El 25 de febrero de 2014, Rodney Fernando Vaca Montenegro presentó acción extraordinaria de protección en contra de los autos dictados el 25 de mayo de 2011⁵ y el 28 de enero de 2014 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Esta demanda originó el proceso No. 853-14-EP en este Organismo, cuya Sala de Admisión inadmitió la causa mediante auto de 24 de marzo de 2015.
8. El 13 de enero de 2015, la conjueza de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite los recursos de casación interpuestos por la Clínica Pasteur y el actor.
9. El 18 de noviembre de 2015, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia⁶ casó la sentencia de instancia y declaró sin lugar la demanda y la reconvención. La parte actora solicitó aclaración y ampliación de la sentencia precitada, que fue negada mediante providencia de 1 de diciembre de 2015.

⁴En la providencia se señala: "...[p]or no cumplir con el requisito de legitimación previsto en el Art. 4 de la Ley de Casación, toda vez que el recurso de apelación presentado por el demandado Rodney Vaca Montenegro fue declarado desierto mediante auto de fecha 25 de mayo de 2011, se niega el recurso de casación interpuesto".

⁵En lo esencial, en este auto, el Tribunal *ad quem* declaró desierto el recurso de apelación interpuesto por el demandado Rodney Vaca, por incumplimiento del artículo 408 del Código de Procedimiento Civil, esto es por no haber determinado explícitamente los puntos a los que se contrae el recurso dentro del término legal.

⁶En este órgano jurisdiccional el proceso fue signado con el No. 17711-2014-0365.

10. El 28 de diciembre de 2015, Juan José Pazmiño Pastor (en adelante “el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 18 de noviembre de 2015 y del auto emitido el 1 de diciembre de 2015 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

11. El 2 de febrero de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. El caso fue sorteado el 24 de febrero de 2016, en sesión del Pleno de este Organismo, y su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez Loayza, quien no efectuó ninguna actuación tendiente a la resolución del caso.

12. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 30 de julio de 2020 y dispuso a la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que presente un informe de descargo sobre el contenido de la acción, lo que fue respondido mediante el escrito presentado el 17 de agosto de 2020.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

13. El accionante señala que las decisiones impugnadas vulneran sus derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, de la motivación, y a la seguridad jurídica.

14. Para fundamentar la demanda, el accionante arguye que sobre su recurso de casación “la Sala...no se ha referido de modo alguno en la sentencia que por esta acción extraordinaria se impugna”.

15. Con relación a la seguridad jurídica, señala que “...el Tribunal de Casación [en el numeral 5.1.3. de la sentencia]⁷ se ha pronunciado sobre un punto, que según sus mismas expresiones no formó parte de los problemas jurídicos a resolver lo cual significa inobservancia del artículo 168.6 de la Constitución...que señala: ‘[l]a sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo...’; y acorde con el principio dispositivo, son las partes las que delimitan la actuación jurisdiccional de las y los jueces, por lo que

⁷ En el numeral 5.1.3 de la sentencia, se señaló que “los jueces, para cumplir con el mandato de este precepto de valoración de la prueba, deben hacer uso de toda la confesión o de ninguna de sus partes, por así disponerlo el artículo 142 ibídem, excepto, que haya graves presunciones u otra prueba contra la parte favorable al confesante y no como lo hacen los jueces, refiriéndose a tres preguntas de la confesión judicial, cuyas respuestas favorecen al confesante, omitiendo examinar ésta en su totalidad. Aquello vulnera el precepto de valoración de la prueba contenido en el artículo 142 del Código de Procedimiento Civil, razón por la cual, este Tribunal de Casación, acepta el cargo y CASA la sentencia...”.

quien actúa en el ejercicio de la jurisdicción se encuentra vedado de ir más allá de lo solicitado por las mismas partes”.

16. Además, alega que con lo expuesto también se configuró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, ya que *“le corresponde a Juan José Pazmiño Pástor el que se respete el principio dispositivo en este proceso judicial, circunscribiendo el análisis de la Sala de Casación a lo que fue materia del recurso...”*.

17. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, el accionante arguye que

1. En el numeral 5.1.3 de la sentencia de casación, no se señala cuáles son las “... tres preguntas de la confesión judicial, cuyas respuestas favorecen al confesante...”, ni señala por qué ello ha sido determinante para la decisión como exige la causal tercera, ni que (sic) vicio ha ocasionado aquello en relación con la causal citada, es decir no concreta ni la aplicación indebida, ni la falta de aplicación de una norma jurídica de derecho material, por lo que la motivación en este punto es incompleta e insuficiente.

2. En los considerando (sic) PRIMERO a QUINTO, únicamente se efectúa un resumen de los hechos, sin establecer ninguna norma jurídica que los subsuma en relación con lo que debe ser objeto del litigio; y, si no hay norma jurídica alguna que se cite en el resumen efectuado, tampoco puede existir una explicación razonada, completa, coherente, lógica y suficiente, del por qué de las conclusiones que se van haciendo en los mismos considerandos, simplemente se ha limitado a efectuar un resumen de ciertas actuaciones procesales.

3. En el considerando 6.2, no se explica por qué se concluye que el Dr. Rodney Vaca haya brindado un cuidado “... de forma debida al adolescente en la única vez que fue llevado a la Clínica Pasteur...”.

4. En el considerando 6.2, no se explica el por qué es relevante para la decisión el que no se haya justificado en el proceso que el Dr. Rodney Vaca sea “... el causante de la caída reconocida como cierta en el proceso...”

18. Además, señala que la sentencia impugnada *“al romper con el principio de legalidad y seguridad jurídica atribuyéndose competencias que no le corresponden, dictó un fallo con vicios de incongruencia, esto es resolviendo extra petita...al extender el pronunciamiento a cuestiones no sometidas a la decisión del Tribunal”* y concluye que no se encuentra motivada porque *“no se enuncian normas o principios jurídicos en que se haya fundado”*.

19. Finalmente, como pretensión, el accionante solicita se declare la nulidad de las decisiones impugnadas y que se disponga que otros jueces resuelvan los recursos de casación con los lineamientos que la sentencia de la Corte Constitucional resuelva.

B. De la parte accionada

20. El 17 de agosto de 2020, Pablo Valverde Orellana y María de los Ángeles Montalvo, en calidad de jueces nacionales, y Yuri Palomeque Luna, en calidad de conjuez nacional (e) de la Corte Nacional de Justicia, dieron contestación a la providencia de 20 de julio de 2020 y señalaron que los jueces que emitieron las decisiones impugnadas *“actualmente no son parte integrante de esta Sala”* y solicitaron *“se tenga como suficiente informe motivado, el contenido de la sentencia, con los fundamentos y argumentación en ella expuestos”*.

III. Consideraciones y fundamentos

A. Competencia

21. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

B. Análisis constitucional

22. Antes de iniciar el análisis constitucional, se considera necesario realizar algunas consideraciones. Primero, de lo expuesto en el párrafo 14, se identifica que si bien el accionante no ha señalado qué derecho considera como vulnerado a partir de la presunta omisión del Tribunal de Casación, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho.⁸ Al respecto, se desprende que el accionante señala que el Tribunal de Casación no se ha referido de modo alguno a su recurso de casación en la sentencia impugnada, por lo tanto se identifica que este cargo está relacionado con el derecho a la tutela judicial efectiva.

23. Por otro lado, sobre los cargos esgrimidos con relación a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, se observa que el accionante afirma que el Tribunal de Casación se habría pronunciado sobre un punto que no formó parte de los problemas jurídicos a resolver planteados en la sentencia. En ese sentido, se observa que los cargos están relacionados con el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, por tanto se reconducirá su análisis hacia este derecho.

24. Finalmente, aunque el accionante identifica como decisiones impugnadas la sentencia dictada el 18 de noviembre de 2015 y el auto emitido el 1 de diciembre de 2015 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, de los argumentos vertidos en la demanda, se observa que solo se dirigen a la sentencia, por tanto, el análisis se circunscribirá a esta decisión.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

25. En virtud de ello, le corresponde a la Corte Constitucional analizar si ha existido o no vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación en la decisión impugnada.

i. Tutela judicial efectiva

26. Sobre la tutela judicial efectiva, la Constitución de la República consagra en el artículo 75 que “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

27. La Corte Constitucional ha establecido que la tutela judicial efectiva se compone de tres elementos i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.⁹

28. En el presente caso, el accionante alega que el Tribunal no se habría referido de forma alguna a su recurso de casación en la sentencia. En ese sentido, del argumento expuesto por el accionante, se identifica que se centra en el primer elemento de la tutela judicial efectiva: el acceso a la administración de justicia.

29. Sobre este elemento, la Corte Constitucional ha indicado que se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión.¹⁰ El derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola, entre otros,¹¹ cuando los juzgadores no dan contestación a los cargos o pretensiones alegados por las partes procesales, siempre y cuando estas hayan observado los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda su petición.

30. Ahora bien, de la revisión de sentencia impugnada, se identifica que en el acápite denominado “*fundamentos del recurso*”, el Tribunal de Casación señaló los cargos por los cuales fueron admitidos a trámite los recursos de casación interpuestos por la Clínica Pasteur y también por el hoy accionante.

31. Respecto del recurso de casación de la Clínica Pasteur, indicó que ha sido fundamentado en la causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación y que se acusa como normas infringidas las contenidas “*en los artículos 2232 del Código Civil; 114, 115 y 142 del Código de Procedimiento Civil; y, 76.7.a) de la Constitución*”. De ahí mencionó que, sobre la causal primera, la Clínica Pasteur alegó que existe una errónea interpretación del artículo 2232 del Código Civil, debido a que su espíritu “*es la indemnización en los casos que se hubiere producido un daño meramente moral y no, una indemnización por daños y perjuicios por un daño patrimonial*”; y que a su vez señaló que “*todos los gastos por atenciones médicas fueron cubiertos por seguros*

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP, párr. 110.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP, párr. 112 y 114.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP, párr. 115 y 116.

médicos que tenía el menor y su madre”, por lo que no cabía condenar al pago de un daño emergente.

32. Con relación a la causal tercera, el Tribunal de Casación señaló que la Clínica Pasteur afirmó que la valoración de las pruebas realizada por el Tribunal de Apelación no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, debido a que *“las pruebas se han analizado de manera parcial y no en su conjunto...”* y que *“la Sala hace un análisis parcial de la confesión judicial rendida por Juan Pazmiño, acogiendo únicamente tres preguntas con sus respectivas respuestas, aun cuando el artículo 142 del Código de Procedimiento Civil, determina que la confesión judicial es indivisible y se debe hacer uso de toda la declaración o de ninguna de sus partes”*.

33. Mientras que, del recurso de casación presentado por el accionante, manifestó que ha sido interpuesto con fundamento en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por considerar que *“existe errónea interpretación del artículo 1572 del Código Civil, ya que no se ha dado el alcance real al inciso tercero de esta norma, que debe interpretarse al tenor de los principios y disposiciones constitucionales en el sentido de que la reparación ha de ser integral...”* y que por ello solicitó que *“se reliquide el monto de la indemnización fijando como base para el cálculo lo que actualmente percibe. Un oficial de las Fuerzas Armadas que inicia su carrera”*.

34. Bajo lo expuesto, en el acápite tercero, mencionó que *“[e]n virtud a los puntos a los cuales los recurrentes contraen el recurso, al Tribunal le corresponde resolver: 3.1.1. Si procede la indemnización de daños y perjuicios en sus componentes daño emergente y lucro cesante, cuando los gastos médicos han sido cubiertos por una aseguradora y el perjudicado no realizaba actividad económica alguna por su minoría de edad. 3.1.2. Si procede en Casación la acusación de vulneración de normas legales, cuando lo que se pretende es la reliquidación del monto fijado como indemnización patrimonial y extrapatrimonial, en la sentencia de instancia”*.

35. A continuación, en el acápite quinto, el Tribunal de Casación estableció que *“el orden que debe seguirse en el análisis de las causales está dado por el efecto que cada una de ellas comporta en la resolución a tomarse y la jerarquía de las normas que se acusan como vulneradas”*.

36. Por consiguiente, decidió empezar el análisis con la causal tercera alegada por la Clínica Pasteur, y después de realizar el examen de los argumentos propuestos, aceptó el cargo por dicha causal, casó la sentencia y dictó sentencia de mérito. Sin embargo, de la revisión de la decisión impugnada, se observa que el Tribunal de Casación no se pronunció sobre los cargos del recurso de casación incoado por el hoy accionante; aspecto que da cuenta que su recurso no fue resuelto.

37. En tal virtud, se evidencia que la sentencia impugnada resolvió únicamente uno de los dos recursos de casación interpuestos; aquello se traduce en que los operadores de justicia no dieron respuesta al recurso de la parte accionante, a pesar de que éste fue

admitido a trámite y, en consecuencia, era objeto de la cuestión que debía resolver la Sala de casación.

38. De esta manera, al no haberse resuelto los cargos por los cuales fue admitido a trámite el recurso de casación, el accionante no pudo acceder materialmente a la justicia a través de una decisión legítima, motivada y argumentada, sobre una petición amparada por la ley. Por consiguiente, esta Corte encuentra que la sentencia dictada el 18 de noviembre de 2015 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante.

ii. Derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

39. La Constitución de la República consagra en el artículo 76 numeral 7 literal l) que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.

40. La Corte Constitucional ha señalado que para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes. Así, se debe verificar que el auto o sentencia en cuestión guarde la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto.¹²

41. Sobre los argumentos vertidos en el párrafo 17 *ut supra*, la Corte deja en claro que no le corresponde analizar las determinaciones de los hechos del caso que fueron efectuadas por la Sala y tampoco le compete determinar la corrección o incorrección del análisis realizado respecto de la causal estudiada, sino que le corresponde verificar si los jueces, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, vulneraron derechos constitucionales del accionante.

42. Ahora bien, de las alegaciones esgrimidas en los párrafos 15, 16 y 18 *ut supra*, se observa que el accionante centra su argumentación, en torno a que el Tribunal de Casación: i) se pronunció sobre un punto que no formó parte de los problemas jurídicos planteados a resolver; ii) dictó un fallo con vicios de incongruencia, ya que resolvió sobre cuestiones que no fueron sometidas a su conocimiento; y iii) no enunció las normas o principios jurídicos en los que haya fundado su decisión.

43. Sobre los argumentos expuestos en el punto i) y ii), se identifica que los mismos están relacionados, dado que se refieren a que la sentencia es incongruente por haber resuelto cuestiones que no fueron puestas en conocimiento del Tribunal de casación. El accionante sostiene que aquel vicio de motivación ocurrió debido a que el análisis

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2344-19-EP/20, párr. 41.

realizado por la Sala no tiene relación con los problemas jurídicos planteados en el acápite 3 de la sentencia de casación.

44. En tal sentido, conforme lo expuesto en los párrafos 31 a 34 *ut supra*, se observa que la Sala de Casación puntualizó dos problemas jurídicos; no obstante, no fueron resueltos, dado que el Tribunal se limitó a analizar los cargos relacionados con la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, aspecto esgrimido en uno de los recursos; sin haber analizado ni resuelto el problema jurídico relativo al otro recurso de casación.

45. En este punto es necesario señalar que la autoridad jurisdiccional estaba obligada a resolver los problemas jurídicos planteados, debido a que fueron contruidos a partir de los cargos expuestos en los recursos de casación y bajo los cuales fueron admitidos a trámite, y por tanto su análisis incidía directamente en la resolución del caso puesto a su conocimiento. Por lo señalado, esta Corte observa que respecto a este cargo la sentencia impugnada no garantizó el derecho a la motivación.

46. En cuanto al punto ii) de que la Sala de Casación se pronunció sobre un asunto que no fue sometido a su conocimiento, se identifica que el accionante cuestiona que los jueces se hayan pronunciado sobre la causal tercera, a pesar de no haber sido planteado como problema jurídico a resolver. Sin embargo, esta Corte observa que aquello no implica que se haya vulnerado el derecho a la motivación por incongruencia, en específico por el vicio *extra petita*, ya que dicha causal fue formulada por la Clínica Pasteur en su recurso de casación, conforme se señaló en el párrafo 35. Es decir, el examen de la causal tercera no era un asunto ajeno a la materia del recurso y, por ende, a la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia le correspondía efectuar su análisis.

47. Sobre el punto iii), el accionante arguye que la Sala no habría enunciado las normas o principios en los que fundó su decisión. Al respecto, de la revisión de la sentencia, se observa que, en el acápite quinto, con relación al cargo presentado por la parte demandada con fundamento en la causal tercera, la Sala indicó:

La entidad recurrente al fundamentar su recurso de casación afirma que ha existido errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, contenidos en los artículos 114, 115 y 142 del Código de Procedimiento Civil, de los cuales el primero de ellos no puede considerarse un precepto de valoración probatorio, pues versa únicamente sobre la carga de la prueba, pero respecto a los artículos 115 y 142 su alegación sí es procedente; pues no se ha valorado la prueba en su conjunto; lo que según el recurrente, ha producido la vulneración del artículo 76.7.a) de la Constitución de la República, por falta de aplicación, acusándose como medios de prueba afectados, varios peritajes así como la confesión judicial rendida por el actor.

48. Entonces, señaló que el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil “*contiene tres mandatos, a ser cumplidos obligatoriamente por el juez en la valoración de la prueba, su apreciación en conjunto, la que se realiza valorándolas a cada una de ellas en forma expresa, relacionándolas entre sí, para de todas ellas obtener una conclusión,*

en cuya formulación utilizará su correcto entendimiento (reglas de la sana crítica), sin descuidar los requisitos de validez previstos en la ley sustantiva y su pertinencia y debida actuación, según la ley procedimental”.

49. Bajo dicha explicación, la Sala consideró que:

En la sentencia se analizan los informes de los peritos, sin relacionarlos por ejemplo con la confesión judicial rendida por el actor, de la que solo se utilizan la parte favorable a sus pretensiones y no aquella que pudiese favorecer a quien la solicitó; los jueces, para cumplir con el mandato de este precepto de valoración de la prueba, deben hacer uso de toda la confesión o de ninguna de sus partes, por así disponerlo el artículo 142 ibídem, excepto que, haya graves presunciones u otra prueba contra la parte favorable al confesante y no como lo hacen los jueces, refiriéndose a tres preguntas de la confesión judicial, cuyas respuestas favorecen al confesante, omitiendo examinar ésta en su totalidad.

50. Por esa razón, resolvió que en la sentencia se vulneró el precepto de valoración de la prueba previsto en el artículo 142 del Código de Procedimiento Civil, por lo que aceptó el cargo, casó la sentencia y procedió a dictar sentencia de mérito.

51. Sobre la sentencia de mérito, se observa que, en el considerando sexto, la Sala arguyó que “[l]a acción de daños y perjuicios y la de daño moral proceden cuando se ha justificado que el o los demandados, en virtud del incumplimiento de un contrato; una acción u omisión ilícita civil; o, una infracción penal, son los causantes directos del daño sufrido; así lo establecen los artículos 1572; 2214; 2229 y 2232 del Código Civil”.

52. Al respecto, señaló que no se ha probado el nexo causal para que proceda el pago a la indemnización por daños y perjuicios y por daño moral, y que, por no haberse probado el daño moral sufrido por el médico reclamante, no procede la reconvencción, la Sala declaró sin lugar la demanda y la reconvencción.

53. Ahora bien, de los párrafos precedentes, se desprende que en la sentencia impugnada se enuncian las normas en las que se fundamentó la procedencia de la causal tercera (artículo 3 de la Ley de Casación, artículo y artículo 142 del Código de Procedimiento Civil), y explicó la pertinencia de su aplicación al caso en concreto, ya que se expusieron los motivos por los cuales el cargo de la causal tercera presentado por la Clínica Pasteur era procedente. Asimismo, en la sentencia impugnada se evidencia la enunciación de las normas que se refieren a los daños y perjuicios y daño moral (artículos 1572; 2214, 2229 y 2232 del Código Civil) y se explicó su pertinencia al caso conforme lo señalado en el párrafo 50. De esa forma, se identifica que, con relación a este cargo, no se vulneró el derecho a la motivación.

54. Por lo expuesto, con relación al cargo del punto i), la Corte observa que se vulneró el derecho a la motivación conforme lo esgrimido en el párrafo 45. Sin embargo, respecto de los cargos señalados en los puntos ii) y iii), se verifica que la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la motivación.

IV. 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 y declarar la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.
2. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 18 de noviembre de 2015 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
3. Retrotraer el proceso hasta antes de la emisión de la sentencia de casación.
4. Disponer que mediante un nuevo sorteo la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Pichincha conozca los recursos de casación presentados por Juan José Pazmiño Pástor y la Clínica Pasteur.
5. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.02
09:45:07 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0075-16-EP

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

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



Dictamen No. 3-21-OP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 3-21-OP

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

DICTAMEN

Tema: La Corte Constitucional resuelve la objeción presidencial parcial por razones de inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, respecto de los artículos 46, 56, 57 (b), 58 (b) y 169 del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.” La Corte declara parcialmente procedentes las objeciones presentadas en contra del artículo 46; y declara procedente la objeción de inconstitucionalidad de los artículos 56, 57(b), 58 (b) y 169 del Proyecto de Ley.

I. Antecedentes

1. El 4 de mayo de 2021, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República con el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial” (en adelante “el Proyecto” y la referencia al mencionado cuerpo normativo “la Ley”), aprobado en segundo debate, para sanción u objeción presidencial.¹
2. El de 2 de junio de 2021, el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, presentó una objeción parcial por inconstitucionalidad de ciertos artículos específicos del Proyecto, con sus respectivos anexos.²
3. El 5 de junio de 2021, el secretario general de la Asamblea Nacional solicitó informe a la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa (“la Comisión”).³
4. El 11 de junio de 2021, el Presidente de la Comisión manifestó que “*le compete únicamente a la Corte Constitucional del Ecuador pronunciarse...*”⁴.

¹ Presidente de la Asamblea Nacional, Ing. César Litardo, Oficio N. PAN-CLC-2021-0379, 4 de mayo de 2021.

² Presidencia de la República, Oficio N. T.47-SGJ-21-0022, 2 de junio de 2021. Se adjuntaron 7 anexos: la procuración judicial, el oficio de remisión de la objeción, el informe de la Asamblea Nacional suscrito por el abogado Santiago Salazar Armijos, la notificación de la objeción a la Asamblea Nacional, el memorando de recepción de la objeción presidencial por parte de la secretaria de la Asamblea Nacional, la solicitud de informe del Coordinador General de Asesoría Jurídica al Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, el memorando de respuesta por parte de dicha Comisión, Escrito de Argumentación sobre la objeción presidencial suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica.

³ Secretario General de la Asamblea Nacional, memorando N. AN-SG-2021-1656-M, 5 de junio de 2021.

5. El 12 de junio de 2021, el coordinador general de Asesoría Jurídica, Santiago Salazar Armijos, solicitó realizar el control de constitucionalidad y presentó la argumentación sobre la objeción presidencial por inconstitucionalidad al Proyecto.⁵

6. El 14 de junio de 2021 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. El 17 de junio avocó conocimiento de la causa⁶.

II. Competencia

7. La Corte es competente para dictaminar sobre la constitucionalidad de los artículos expresamente objetados del Proyecto, realizadas por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad.⁷

III. Análisis de la objeción presidencial

8. El presidente de la República ha objetado el artículo 46, que agrega un artículo 62.a, los artículos 56, 57 (b), 58 (b) y 169, que agrega una Disposición Transitoria Octagésima Primera, del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”. La Corte analizará cada uno de los artículos objetados.

(1) Artículo 46 del Proyecto “que agrega un artículo 62.a”

La norma objetada

9. El artículo objetado expresamente dispone:

Artículo 46.- Sustitúyase el contenido del artículo 62 por el siguiente y agréguese luego el siguiente artículo 62.a:

(...)

⁴ Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, Memorando N. AN-CDEP-2021-0071, 11 de junio de 2021.

⁵ Asamblea Nacional, Coordinador General de Asesoría Jurídica, Santiago Salazar Armijos, “Argumentación sobre la Objeción Presidencial por Inconstitucionalidad al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”, 12 de junio de 2021.

⁶ Entre el 10 y el 30 de junio de 2021, la Corte Constitucional recibió escritos de *amicus curiae* de: la Federación Nacional de Transporte Liviano, Mixto y Mediano del Ecuador (FENACOTRALI); de Carlos Manuel Vera Quintana, quien señala ser integrante de la Asociación de Personas Consumidoras de Bienes y Servicios; del Consejo de Cámaras y Asociaciones de la Producción; de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona; y, de la Cámara de Industrias y Producción.

⁷ Constitución, artículo 438 (3); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 75 (2) y 131; Corte Constitucional, Dictamen N. 3-19-DOP-CC, párrafo 2; Corte Constitucional, Dictamen N. 1-21-OP/21, párrafos 5-7.

Art. 62.a.- De la regulación y autorización de plataformas digitales. – *Las plataformas digitales, constituyen herramientas tecnológicas para la optimización de la gestión del transporte terrestre establecido en la presente Ley, con excepción del servicio de transporte particular.*

La Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales, dentro de su jurisdicción y en el ámbito de su competencia, regularán y autorizarán el funcionamiento de las mismas, siempre y cuando pertenezcan a operadoras debidamente constituidas y cumplan con los requisitos mínimos establecidos en la presente ley, como también en las condiciones mínimas ambientales, de calidad y seguridad.

Fundamento de la objeción presidencial

10. La Presidencia afirma que se vulneran el derecho a la libertad de contratación (artículo 66.16 de la Constitución) y los derechos al trabajo y a realizar actividades económicas (artículos 33 y 66.15 de la Constitución), y se sintetizan en los siguientes argumentos:

- a. La obligación impuesta a las plataformas tecnológicas o aplicaciones móviles de servicios de transportes de cualquier tipo de pertenecer a operadoras de transporte con título habilitante vulnera el derecho a desarrollar actividades económicas (artículo 66.15 de la Constitución).
- b. La restricción es irrazonable y elimina sustitutos competitivos a las operadoras tradicionales de transporte.
- c. La norma limita legalmente sin motivación técnica las fuerzas de la oferta y demanda de los servicios de transporte, en el contexto de digitalización acelerado por la pandemia.
- d. La norma restringe irrazonablemente el derecho a la propiedad sobre plataformas a aplicaciones digitales, que pertenecen a grandes empresas y a micro emprendimientos.
- e. El otorgar exclusividad sobre las plataformas viola la libertad de desarrollo de software, que puede ser usufructuado sin limitar el derecho de la persona poseedora de las plataformas.
- f. La norma limita las opciones de transporte de las personas usuarias y el derecho al trabajo de quienes ofertan servicios mediante las plataformas. Estos mercados “de doble lado” no han sido analizados. Estos servicios han permitido sobrevivir a muchas personas en el contexto actual de desempleo.

Respuesta de la Asamblea Nacional

11. La Asamblea argumenta:

- a. El artículo 40 del Proyecto (56 de la Ley) establece que el servicio público lo debe ofrecer el Estado u operadoras legalmente constituidas, sobre la base de informes técnicos de necesidades y con base al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- b. La propuesta de regular las plataformas digitales como herramientas para la optimización de transporte es parte concordante de las normas que regulan la materia.
- c. La regulación normativa no vulnera derecho a las personas a desarrollar actividades económicas. La planificación, regulación y control del tránsito y las competencias para otorgar títulos habilitantes están reguladas ya por normas actuales.
- d. Los derechos y garantías de choferes profesionales y trabajadores de las operadoras de transporte, como de los usuarios, siempre se observaron.
- e. La operación de un servicio público debe cumplir con las normas vigentes y la regulación garantiza los parámetros de seguridad, medio ambiente, mecánicos entre otros, y debe respetar los derechos de los consumidores. La Agencia Nacional debe controlar de manera eficaz el cumplimiento de parámetros para brindar un servicio con condiciones óptimas para la ciudadanía.
- f. Es un imperativo que el servicio de transporte debe ser prestado por operadoras debidamente autorizadas y no puede excluirse de regulación a las plataformas digitales que prestan servicio de transporte público, que también debe ser controlado por el órgano competente.

Análisis constitucional

12. La Constitución reconoce y garantiza “*la libertad de contratación*”⁸, el derecho al trabajo que es “*f fuente de realización personal y base de la economía*”⁹, y el derecho “*a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.*”¹⁰

13. Los argumentos de la Presidencia (párrafo 10) se basan en la limitación sin motivación a los derechos constitucionales alegados, en un contexto de desempleo, y que, además, afectan a las personas consumidoras. Por su parte, la Asamblea (párrafo 11) sostiene que la regulación de los derechos es necesaria para garantizar parámetros

⁸ Constitución, artículo 66 (16).

⁹ Constitución, artículo 33.

¹⁰ Constitución, artículo 66 (15).

de seguridad, medioambientales, mecánicos y otros para brindar un servicio óptimo a la ciudadanía.

14. La Corte ha afirmado que los derechos no son absolutos.¹¹ La afirmación se aplica para los derechos de libertad (de contratación y a desarrollar actividades económicas, vinculadas con el trabajo). La regulación de los derechos está permitida en la Constitución¹², debe ser razonable y estar condicionada a no impedir el ejercicio del derecho o a evitar que los derechos obstaculicen el ejercicio de otros derechos.

15. La falta de regulación podría ocasionar, por ejemplo, distorsiones en el mercado y provocar cuestiones tales como monopolios u oligopolios. También podría generar situaciones de precariedad laboral o explotación de quienes prestan servicios. Desde la perspectiva de las personas consumidoras, podría dejar una actividad sin control y se podría perjudicar la prestación de servicios públicos de óptima calidad.¹³

16. La norma objetada establece una regulación que ha sido debidamente justificada por la Asamblea, para asegurar la calidad de los servicios, garantizar los derechos de los choferes y trabajadores mediante el control por parte de la autoridad competente y para adaptar las actividades económicas a los planes locales de desarrollo y ordenamiento territorial. Aunque, en efecto, el legislador tiene libertad de configuración legislativa, esta facultad no es absoluta, debe atender a los límites fijados en la Constitución.

17. De ahí que, cuando establece, como una condición necesaria (“*siempre y cuando*”) para la prestación de servicios la pertenencia a “*operadoras debidamente constituidas*”, efectivamente la norma aprobada por la Asamblea estaría privilegiando a un grupo de interés (operadoras ya constituidas) en desmedro de otros (operadoras que podrían constituirse). En este sentido, al permitir que los dueños de las plataformas sean únicamente las operadoras debidamente constituidas se está favoreciendo a las que ya existen en perjuicio de las operaciones que podrían constituirse posteriormente. Por tanto, las libertades de contratación se verían afectados de forma injustificada.

18. Por otro lado, cuando la norma establece “*y cumplan con los requisitos mínimos establecidos en la presente ley*” está asimilando las plataformas digitales a un servicio de transporte. Si bien la plataforma optimiza la gestión del transporte, la regulación no puede ser igual que una empresa o servicio de transporte.¹⁴ De ahí que la remisión a los requisitos propios establecidos en la ley podría afectar y hasta restringir los derechos de quienes desarrollan o administran las plataformas. Por ejemplo, desde la perspectiva de la propiedad intelectual, por regla general, los desarrolladores de las plataformas conservan los derechos morales y, salvo disposición contractual en contrario, los

¹¹ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-21-OP/21.

¹² Constitución, artículos 11 (8) y 84.

¹³ Constitución, artículo 52.

¹⁴ En materia tributaria estas plataformas se entienden como servicios digitales que graban IVA. Ver: artículos 25 y 26 de la Ley de Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, y artículo 140.1 de su Reglamento.

derechos patrimoniales sobre el *software*.¹⁵ Sin embargo, la regulación es necesaria y tiene que ser debatida de forma adecuada tanto a nivel local como nacional.

19. La Corte considera que las plataformas que optimizan el transporte deben asegurar “*las condiciones mínimas ambientales, de calidad y seguridad*”. La determinación de estas condiciones mínimas debe establecerse de forma participativa y deliberativa, como dispone el artículo 85 de la Constitución, a nivel local y nacional. Tales mecanismos podrían incluir, por ejemplo, mesas de diálogo, lideradas por el ente rector del transporte, entre los actores que participan o tienen intereses en este sector.

20. Por las razones expuestas, la Corte declara que permitir el funcionamiento de plataformas digitales siempre que pertenezcan a operadoras debidamente constituidas y cumplan con los requisitos mínimos de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en la frase “*pertenezcan a operadoras debidamente constituidas y cumplan con los requisitos mínimos establecidos en la presente ley*”, que consta en el texto del artículo 46 del Proyecto y que se agrega como artículo 62.a a la Ley, contraviene el derecho a la libertad de contratación relacionada con el derecho al trabajo y por tanto procede la objeción constitucional. La Asamblea Nacional deberá realizar las adecuaciones necesarias conforme lo analizado en este dictamen.

(2) Artículo 56 del Proyecto “que crea un nuevo artículo 73.a”

La norma objetada

21. El artículo objetado expresamente dispone:

Artículo 56.- Agréguese a continuación del artículo 73 el artículo 73.a:

Art. 73.a.- Procedimiento para otorgamiento de títulos habilitantes y prohibición de comercialización de cupos.- El procedimiento y los requisitos para la obtención de los informes técnicos de factibilidad serán regulados por el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial o por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro del ámbito de sus competencias.

Los socios o accionistas de la operadora, no podrán dejar de formar parte de la misma por un período de cinco (5) años, contados a partir de la emisión del título habilitante o desde la fecha de su ingreso al mismo.

La operadora dentro del período arriba indicado, no podrá realizar cambio de socios o accionistas. La violación a la presente disposición por parte de los socios

¹⁵ Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, artículo 115 “*Obras bajo relación de dependencia y por encargo.- Salvo pacto en contrario o disposición especial contenida en el presente Título, la titularidad de las obras creadas bajo relación de dependencia laboral o por encargo corresponderá al autor. En caso de que el autor ceda sus derechos, conservará la facultad de explotar las obras en forma distinta a la contemplada en el contrato, siempre que lo haga de buena fe y no perjudique injustificadamente la explotación normal que realice el empleador o comitente (...)*”.

o accionistas dará lugar a la reversión administrativa del cupo al Estado, y seguirá el procedimiento administrativo correspondiente.

Fundamento de la objeción presidencial

22. La Presidencia afirma que la norma vulnera el derecho a la libertad de asociación (artículo 66.13 de la Constitución y artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH) por las siguientes razones:

- a.** La norma, al imponer una prohibición de cesión de acciones o participaciones en las compañías de transporte, vulnera el derecho de las personas a asociarse libremente con fines económicos, que incluye la libertad de desvinculación.
- b.** Las restricciones a la libertad de asociación solo deben ser las necesarias en una sociedad democrática (seguridad nacional, orden público, proteger derechos).
- c.** Las autoridades públicas no deben intervenir para limitar o entorpecer el ejercicio del derecho a la asociación.
- d.** La restricción es irrazonable y desproporcionada. La Asamblea no ha justificado la restricción al derecho a la asociación.

Respuesta de la Asamblea Nacional

23. La Asamblea sostiene:

- a.** La norma no es temporalmente indefinida. La regulación está encaminada a evitar una transferencia irregular de los cupos por parte de transportistas.
- b.** La transportación es un servicio no un negocio donde el lucro prima, por lo que no se transgrede derecho alguno.
- c.** La regulación estatal busca que exista una adecuada prestación del servicio. La regulación pretende evitar lesiones a derechos con una adecuada formulación de políticas públicas, como lo señala el artículo 85 de la Constitución.
- d.** La norma, que regula la integración de la utilidad y la relación medios y fines, permite la *“permanencia, estabilidad y crecimiento de los espacios donde la tecnocracia confluya y vaya de la mano con los espacios democráticos y de libre elección, eliminando procesos de comercialización de cupos y posibles monopolios de corrupción...”*.
- e.** La norma privilegia el interés general al particular.

Análisis constitucional

24. La Constitución reconoce el derecho a “*a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria*”¹⁶ y la CADH el derecho a “*asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.*”¹⁷

25. La Presidencia sostiene que la norma establece una restricción que no es justificada y desproporcionada a las personas asociadas y que podrían asociarse (párrafo 22). La Asamblea, por su parte, sostiene que la norma tiene una limitación temporal, es para evitar transferencia irregular de cupos, elimina la corrupción en la comercialización de cupos y privilegia el interés general sobre el particular (párrafo 23).

26. La norma tiene tres párrafos. En el primero se establece la competencia de la autoridad para establecer el procedimiento y requisitos para la obtención de informes técnicos de factibilidad. El segundo prohíbe, por cinco años, dejar de ser socio o accionista de la operadora. El tercer inciso prohíbe, en el mismo período, el cambio de socios y accionistas y establece, como sanción, la reversión del cupo al Estado.

27. La regulación de los derechos de libertad, como se ha afirmado, está permitida por la Constitución. El inciso primero del artículo objetado reafirma las funciones de la autoridad “*dentro del ámbito de sus competencias*” y la Corte no encuentra vicios de inconstitucionalidad.

28. El derecho a la asociación implica que una persona puede asociarse o no libre y voluntariamente. El proyecto presentado por la Asamblea limita este derecho al obligar que los socios o accionistas de las operadoras de transporte mantengan esa calidad por 5 años; y al prohibir el ingreso de nuevos socios o accionistas durante ese mismo período.

29. La Corte debe analizar si esta medida que limita el derecho a la libre asociación supera el test de proporcionalidad. De acuerdo con la ley, “*se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.*”¹⁸

30. La Asamblea ha establecido un fin que se considera constitucionalmente válido en la medida en la que constituye uno de los deberes primordiales del Estado (evitar transferencia y corrupción de los cupos¹⁹) y una responsabilidad de los ciudadanos, por lo que se considera cumplido el primer requisito. En cuanto a la idoneidad, la medida debe permitir el cumplimiento del fin propuesto. Si lo que se pretende es tener control estricto sobre los títulos habilitantes y el control de cupos, una limitación a la libertad de

¹⁶ Constitución, artículo 66 (13).

¹⁷ CADH, artículo 16 (1)

¹⁸ LOGJCC, artículo 3 (2).

¹⁹ Constitución, artículos 3 (8) y 83 (8).

asociación podría ser una medida idónea al evitar corrupción en la transferencia de cupos en cambios sistemáticos de los socios o accionistas en la integración de las operadoras.

31. En cuanto a la necesidad, de entre todas las medidas posibles, se debe adoptar la que menos daños produzca. El mecanismo adoptado no es necesario. Para controlar que esta actividad responda al interés público y se evite la corrupción en la transferencia de cupos, el Estado podría escoger mecanismos menos lesivos al derecho a la asociación, como un mejor control de los documentos habilitantes para la operadora y los documentos que acrediten el ingreso y salida de los socios o accionistas. El Proyecto establece un impedimento para que las personas puedan asociarse de acuerdo con su voluntad y sus intereses. La medida no es necesaria.

32. Finalmente, la Constitución ordena que las leyes deben establecer la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones administrativas.²⁰ Por la proporcionalidad, la sanción no debería ocasionar más lesividad que la propia infracción. Aunque la sanción podría tener un fin válido (evitar monopolios, corrupción), en cambio la reversión administrativa del cupo al Estado por el ejercicio de un derecho (la asociación) no es necesaria, como se indicó en el párrafo precedente, y lesiona por completo el derecho a la asociación, por tanto, sin duda alguna, es una sanción desproporcionada. La revisión administrativa del cupo implica que la operadora pierda toda la facultad de entregar el servicio de transporte.

33. Por lo expuesto, la Corte declara que procede la objeción parcial por inconstitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 56 del Proyecto, que crea el artículo 73.a de la Ley, y la Asamblea Nacional deberá realizar las adecuaciones necesarias conforme lo analizado en este dictamen.

(3) Artículo 57 (b) y 58 (b) del Proyecto “que sustituyen los actuales artículos 74 y 75 de la Ley”

La norma objetada

34. El artículo objetado expresamente dispone:

Artículo 57.- Sustitúyese el artículo 74 por el siguiente texto:

Art. 74.- Títulos habilitantes otorgados por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.- Compete a la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, otorgar los siguientes títulos habilitantes:...

b) Permisos de operación de servicios de transporte comercial bajo la modalidad de carga pesada, mixto y turístico o corporativo, en todos los ámbitos;

²⁰ Constitución, artículo 76 (6).

Artículo 58.- *Sustitúyese el contenido del artículo 75 por el siguiente texto:*

Art. 75.- Títulos habilitantes otorgados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- *Corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro de su jurisdicción y en el ámbito de su competencia, otorgar los siguientes títulos habilitantes, según corresponda: ...*

b) Permisos de Operación para la prestación de los servicios de transporte comercial en todas sus modalidades, para el ámbito intracantonal, a excepción de carga pesada, mixto y turístico.

Fundamento de la objeción presidencial

35. La Presidencia afirma que las normas son contrarias al desarrollo progresivo de la descentralización (artículos 227, 264.3 y 6, 269 de la Constitución) por las siguientes razones:

- a.** Las normas, que centralizan la competencia de otorgamiento de ciertos títulos habilitantes a cargo de la agencia nacional que regula el transporte terrestre, sustituyen normas que actualmente están a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).
- b.** La competencia para otorgar títulos habilitantes para el servicio de transporte mixto fue transferida a los GAD antes del 2016. Varios GAD otorgan actualmente estos títulos habilitantes dentro de operaciones intercantonales. La transferencia de competencias corresponde a la ley respectiva y se debe respetar la progresividad en dicha transferencia, como establece la Constitución.
- c.** La re-centralización no tiene causa justificada y revierte la progresividad en el proceso de descentralización.

Respuesta de la Asamblea Nacional

36. La Asamblea Nacional argumenta:

- a.** La modalidad de transporte mixto no había sido reconocida en las regulaciones sobre el tránsito anteriores y no puede haber retroceso. Esta modalidad busca seguridad jurídica y que toda actividad institucional tenga sustento legal.
- b.** Los recorridos de tramos distantes, fuera de los cantones, requieren de permisos y controles de la autoridad nacional. Además, de este modo se evita la dispersión y división de criterios entre los distintos GAD.

- c. La normativa expedida por la autoridad nacional asegura uniformidad en los criterios y aplicación de las disposiciones, reglas técnicas y específicas para control y emisión de permisos. Esto asegura la seguridad jurídica.

Análisis constitucional

37. La Constitución establece que la administración pública constituye un servicio que se rige, entre otros principios, por la descentralización,²¹ que los gobiernos municipales tienen competencia para “*planificar, construir y mantener la viabilidad urbana*”²² y para “*planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal*”²³; que la ley correspondiente “*establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo*”²⁴ y que dicho sistema debe “*regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados.*”²⁵

38. La Presidencia sostiene que, sin debida justificación, se estaría privando de una competencia a los GAD que han venido ejerciendo y que la ley no respeta la progresividad en la transferencia de competencias (párrafo 35). La Asamblea, por su parte, sostiene que la medida legal permite asegurar que la normativa nacional se aplique de forma uniforme y garantiza la seguridad jurídica (párrafo 36).

39. La descentralización es un principio constitucional que permite, por el ejercicio de competencias, ofrecer servicios a la colectividad en los distintos niveles de gobierno. Salvo en el caso de competencias exclusivas del gobierno central, la Constitución promueve procesos de descentralización. De ahí que establece la transferencia de competencias de forma obligatoria y progresiva.

40. La seguridad jurídica, esgrimida por la Asamblea, “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*”²⁶

41. La norma que garantiza la uniformidad en los criterios y aplicación de las reglas técnicas y específicas es la expedida por la autoridad nacional competente. De hecho, el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial tiene la competencia para “[e]stablecer las regulaciones de carácter nacional en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, controlar y auditar en el ámbito de sus competencias su cumplimiento por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de acuerdo al Reglamento que se expida para

²¹ Constitución, artículo 227.

²² Constitución, artículo 264 (3).

²³ Constitución, artículo 264 (6).

²⁴ Constitución, artículo 239.

²⁵ Constitución, artículo 269.

²⁶ Constitución, artículo 82.

la presente Ley”²⁷; y para “[a]probar las normas de homologación, regulación y control de los medios y sistemas de transporte terrestre y tránsito, en el ámbito nacional.”²⁸ Por su parte, el Director Ejecutivo tiene competencia para expedir reglamentos y regular los contratos de operación.²⁹

42. Los GAD, por su parte, deben acatar esas normas expedidas por las autoridades nacionales, que son un mínimo que garantizan la uniformidad, y puede elevar estándares de calidad o ambientales si fuere necesario en el ámbito local.

43. Los GAD han ejercido la competencia de otorgar los permisos para transporte comercial en la modalidad de transporte mixto, además basadas en las competencias determinadas en la Constitución. El proyecto pretende devolver la competencia para otorgar permisos para la modalidad de transporte mixto, lo que implica centralizar una competencia y, por tanto, en virtud del principio de progresividad de la transferencia de competencias, constituye una medida regresiva. Las razones esgrimidas por la Asamblea, considerando las competencias nacionales para regular, no justifican la medida. Tampoco justifica la medida el argumento según el cual el transporte mixto no es una categoría regulada por la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, pues se encuentra explícitamente reconocida como una modalidad de transporte comercial³⁰ cuya autorización para su operación le corresponde, actualmente, a los GAD.³¹

44. Por todo lo expuesto, procede la objeción por inconstitucionalidad de los artículos 57 (b) y 58 (b) del Proyecto, que sustituyen los actuales artículos 74 y 75 de la Ley, por contravenir el principio constitucional de descentralización basada en la transferencia

²⁷ Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, artículo 20 (2).

²⁸ Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, artículo 20 (10).

²⁹ Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, artículo 29 (6): “Son funciones y atribuciones del Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial las siguientes: ... Elaborar los reglamentos necesarios para otorgar los contratos de operación de servicios de transporte a nivel nacional y someterlos a conocimiento y aprobación del Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”.

³⁰ Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, artículo 57: “Se denomina servicio de transporte comercial el que se presta a terceras personas a cambio de una contraprestación económica, siempre que no sea servicio de transporte colectivo o masivo. Para operar un servicio comercial de transporte se requerirá de un permiso de operación, en los términos establecidos en la presente Ley y su Reglamento. Dentro de esta clasificación, entre otros, se encuentran el servicio de transporte escolar e institucional, taxis, tricimotos, carga pesada, carga liviana, mixto, turístico y los demás que se prevean en el Reglamento, los cuales serán prestados únicamente por operadoras de transporte terrestre autorizadas para tal objeto y que cumplan con los requisitos y las características especiales de seguridad establecidas por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”.

³¹ Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, artículo 75: “Corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias, en el ámbito de su jurisdicción, otorgar los siguientes títulos habilitantes según corresponda: (...) b) Permisos de Operación para la prestación de los servicios de transporte comercial en todas sus modalidades, a excepción de carga pesada y turismo, para el ámbito intracantonal.”

obligatoria y progresiva de competencias a los GAD, y la Asamblea Nacional deberá realizar las adecuaciones necesarias conforme lo analizado en este dictamen.

(4) Artículo 169 que incorpora la disposición transitoria octagésima primera

La norma objetada

45. El artículo objetado expresamente dispone:

Artículo 169.- *A partir de la Disposición Transitoria Vigésimo Séptima, agréganse las siguientes Disposiciones Transitorias: ...*

Octagésima Primera.- *Declárese la moratoria para el otorgamiento de nuevos títulos habilitantes dentro de todo el territorio nacional por el plazo de dos años contado a partir de la vigencia de la presente Ley.*

Fundamento de la objeción presidencial

46. La Presidencia afirma que la norma vulnera la libertad de contratación, el derecho al trabajo, el derecho a desarrollar actividades económicas, la libertad de empresa y la libre competencia (artículos 66.15 y 336 de la Constitución), por las siguientes razones:

- a. La norma, que plantea una moratoria de títulos habilitantes por dos años para transporte público y comercial, impide “*la generación de nuevas fuentes de empleo y oportunidades de inversión.*”
- b. La moratoria planteada contraviene los preceptos que establecen que el Estado tiene la obligación de fomentar la competencia en igualdad de oportunidades (artículo 336 de la Constitución) y las personas tienen el derecho a concurrir libremente al mercado y a la libre iniciativa económica (artículo 66.15 de la Constitución).
- c. La moratoria suspende los derechos enunciados anteriormente e implican la abdicación del Estado de su deber de fomentar la competencia en igualdad de condiciones.

Respuesta de la Asamblea Nacional

47. La Asamblea Nacional argumenta:

- a. La limitación temporal de títulos permite regularizar y ejecutar el control para garantizar el transporte de calidad.
- b. La limitación temporal no es un impedimento al derecho del trabajo. Asegura el trabajo digno ordenado e inclusivo para quienes trabajan o llegaren a trabajar.

- c. No hay vulneración a la igualdad porque se han establecido parámetros en razón de distintas realidades para el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones, lograr un equilibrio sin discriminar. La igualdad implica trato igual en situaciones idénticas y diferente en situaciones diversas. La norma reconoce la igualdad formal y no hay discriminación.
- d. La norma no restringe el derecho a desarrollar actividades económicas, solo establece condicionamientos para asegurar la adecuada prestación de servicios por quienes estén legalmente autorizados.
- e. Las operadoras de transporte reguladas, legalmente constituidas bajo los lineamientos legales, aseguran las condiciones mínimas para operar.

Análisis constitucional

48. La Constitución establece que toda persona tiene “*derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental*”³², y que el Estado “*impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad. El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley.*”³³

49. La moratoria de dos años, de acuerdo con la Presidencia, impide el empleo y la inversión y, en consecuencia, no fomenta la competencia en igualdad de condiciones (párrafo 46). La Asamblea, por su parte, afirma que la limitación temporal permite regularizar el control y garantizar el transporte de calidad, sin impedir el ejercicio de derecho alguno (párrafo 47).

50. La moratoria de la ley establece un plazo de dos años que podría incidir en el libre desarrollo de las actividades económicas en situación de igualdad y en la generación de nuevas fuentes de empleo. Por un lado, durante dos años solo quienes tienen títulos habilitantes podrían ejercer tareas de transporte. Por otro, quienes aspiren legítimamente a estas tareas, durante este tiempo, no podrían hacerlo. Hay, pues, una distinción que anula la facultad de desarrollar una actividad económica durante dos años —operar una empresa de transporte- sin justificación.

51. El tiempo para regularizar el control y garantizar la calidad efectivamente puede ser necesario. Sin embargo, las entidades que conforman el sector público tienen la obligación de optimizar sus trámites administrativos, regular su simplificación y reducir sus costos de gestión. De acuerdo a la Ley Orgánica de Optimización de Trámites

³² Constitución, artículo 66 (15).

³³ Constitución, artículo 336.

Administrativos (LOOETA), estas instituciones deben presentar planes de simplificación a la entidad rectora que incluyan diagnósticos de los trámites de mayor costo para los administrados, así como la revisión de trámites existentes que deben ser sometidos a revisión.³⁴ Por otro lado, a nivel local la ley permite establecer títulos habilitantes en función de las necesidades.³⁵ Normas que se están aplicando sin que se vea la necesidad de la moratoria.

52. Además, si el objetivo es regularizar y ejecutar el control para garantizar el transporte de calidad, la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial puede realizar dicha actividad aplicando el principio de control posterior establecido en la LOOETA.³⁶

³⁴ Art. 1. Objeto.- *Esta Ley tiene por objeto disponer la optimización de trámites administrativos, regular su simplificación y reducir sus costos de gestión, con el fin de facilitar la relación entre las y los administrados y la Administración Pública y entre las entidades que la componen; así como, garantizar el derecho de las personas a contar con una Administración Pública eficiente, eficaz, transparente y de calidad.* Art. 2. Ámbito.- *Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todos los trámites administrativos que se gestionen en: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, Transparencia y Control Social, en la Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional (...).* Art 6. De los planes de simplificación de trámites.- *Los planes de simplificación de trámites administrativos deberán ser elaborados por las entidades reguladas por esta Ley, en virtud de las políticas, lineamientos, formatos y en los plazos definidos por la entidad rectora. Los planes de simplificación de trámites deberán contener, como mínimo, los siguientes elementos: (...) 2. Diagnóstico de los trámites que tienen mayor costo para las y los administrados, para lo cual se considerará la carga administrativa, el análisis costo-beneficio y el costo de oportunidad. 3. Identificación de los trámites existentes en la entidad que serán sometidos a revisión, para lo cual deberán contar con la participación de la ciudadanía, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (...)*

³⁵ Reglamento a la ley de transporte terrestre, artículo 73: “La presentación de la solicitud para la obtención del título habilitante para la prestación del servicio de transporte terrestre público y comercial en las zonas solicitadas, estará condicionada al estudio de la necesidad de servicio, que lo realizarán la ANT, las Unidades Administrativas Regionales o Provinciales, o los GADs que hayan asumido las competencias, según corresponda”; COOTAD, artículo 130: “El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma: A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal. La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código.”

³⁶ LOOETA, artículo 3: “Principios.- Además de los principios establecidos en los artículos 227 y 314 de la Constitución de la República, los trámites administrativos estarán sujetos a los siguientes: 3. Control posterior.- Por regla general, las entidades reguladas por esta Ley verificarán el cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable a un trámite administrativo con posterioridad al otorgamiento de la correspondiente autorización, permiso, certificado, título habilitante o actuación requerida en virtud de un trámite administrativo, empleando mecanismos meramente declarativos determinados por las entidades y reservándose el derecho a comprobar la veracidad de la información presentada y el cumplimiento de la normativa respectiva. En caso de verificarse que la información presentada por el administrado no se sujeta a la realidad o que ha incumplido con los requisitos o el procedimiento establecido en la normativa para la obtención de la autorización, permiso, certificado, título habilitante o actuación requerida en virtud de un trámite administrativo, la autoridad emisora de dichos títulos o actuación podrá dejarlos sin efecto hasta que el administrado cumpla con la normativa respectiva, sin

53. La Corte no encuentra justificación para una moratoria de dos años. La moratoria no solo carece de un fin constitucionalmente válido, sino que ante la situación actual, en la que los índices de desempleo y subempleo han aumentado –situación agravada por la pandemia- una moratoria tan extensa afecta al derecho a desarrollar actividades económicas. Además, de acuerdo con las leyes pertinentes, los cambios se pueden hacer sin requerir la moratoria.

54. En consecuencia, la Corte declara que procede la objeción por inconstitucionalidad del Artículo 169 que establece la Disposición Transitoria Octagésima Primera por contravenir el derecho a desarrollar actividades económicas en igualdad de condiciones establecido en la Constitución.

IV. Decisión

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

1. Declarar parcialmente procedente la objeción de inconstitucionalidad al texto del artículo 46 del Proyecto y que se agrega como artículo 62.a a la Ley, en la medida en la que se dispone que las plataformas digitales siempre pertenezcan a operadoras debidamente constituidas y cumplan con los requisitos mínimos de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, por contravenir el derecho a la libertad de contratación relacionada con el derecho al trabajo.
2. Declarar procedente la objeción de inconstitucionalidad a los incisos segundo y tercero del artículo 56 del Proyecto, que crea el artículo 73.a de la Ley, por contravenir el derecho a la libertad de asociación y a la proporcionalidad de las sanciones.
3. Declarar procedente la objeción de inconstitucionalidad de los artículos 57 (b) y 58 (b) del Proyecto, que sustituyen los actuales artículos 74 y 75 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial por contravenir el principio constitucional de descentralización basada en la transferencia obligatoria y progresiva de competencias a los GAD.
4. Declarar procedente la objeción de inconstitucionalidad del Artículo 169, que establece la Disposición Transitoria Octagésima Primera, por contravenir el derecho a desarrollar actividades económicas en igualdad de condiciones.

perjuicio del inicio de los procesos o la aplicación de las sanciones que correspondan de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente. Este principio en ningún caso afecta la facultad de las entidades reguladas por esta Ley para implementar mecanismos de control previo con el fin de precautelar la vida, seguridad y salud de las personas.”

5. La Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias exclusivamente dirigidas a eliminar las inconstitucionalidades dictaminadas en el presente Dictamen, luego de lo cual el proyecto deberá pasar a la sanción del presidente de la república, conforme al artículo 139 de la Constitución.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.02
09:24:21 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 3-21-OP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día viernes dos de julio de 2021, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1911-16-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 1911-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección y declara que la sentencia de la Unidad Judicial (cantón Naranjal), que declaró con lugar la demanda en un juicio de impugnación de paternidad, vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 8 de septiembre de 2007, Jhonson Isaías Quezada Armijos y Narcisa Elena Balón Laines realizaron la inscripción de nacimiento de su hijo.¹
2. El 9 de enero de 2012, el Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Naranjal declaró con lugar la demanda de impugnación de paternidad planteada por Jhonson Isaías Quezada Armijos en contra de Narcisa Elena Balón Laines, por los derechos que esta representa de su hijo.² La parte demandada presentó recurso de apelación.
3. El 10 de septiembre de 2014, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas aceptó el recurso planteado, declaró la nulidad de lo actuado y ordenó realizar nuevamente el examen de ADN.
4. El 23 de febrero de 2016, la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal de Guayas ("la Unidad Judicial") declaró con lugar la demanda de impugnación de paternidad planteada por Jhonson Isaías Quezada Armijos en contra de Narcisa Elena Balón Laines, por los derechos que esta representa de su hijo.

¹ El reconocimiento voluntario se efectuó sin existir matrimonio entre el padre y la madre. La demanda fue planteada en Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal, Proceso n.º 09319-2009-0696, Expediente judicial, Tomo I, foja 1. Según consta en el documento de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, la inscripción de nacimiento fue solicitada por Jhonson Isaías Quezada Armijos.

² La sentencia consideró que "consta el informe de la prueba Técnica científica del ADN, en su resultado o conclusiones, señala: Los resultados obtenidos EXCLUYEN la existencia de vínculo biológico de paternidad del señor QUEZADA ARMIJOS JOHNSON ISAIAS... se llega a la conclusión que los instrumentos y pruebas aportadas por el actor, las que apreciadas en su conjunto de conformidad con las disposiciones legales contempladas en los artículos 115, 116 y 117 del Código Adjetivo Civil, hacen llegar a la convicción al juzgador que se encuentran probados y justificados los fundamentos de hecho y de derecho...", Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Naranjal, Sentencia de 9 de enero de 2012.

5. El 28 de marzo de 2016, Narcisa Elena Balón Laines presentó un escrito de solicitud de copias certificadas y reclamó por falta de notificación.³ El 12 de abril de 2016, Narcisa Elena Balón Laines presentó un escrito para reiterar su pedido realizado el 28 de marzo de 2016.

6. El 28 de abril de 2016, Narcisa Elena Balón Laines presentó un escrito reiterando la falta de notificación de la sentencia dictada el 23 de febrero de 2016. El 2 de mayo de 2016, la Unidad Judicial dispuso que la secretaría del juzgado siente razón respecto a la notificación de la sentencia a las partes.

7. El 2 de mayo de 2016, la secretaría de la Unidad Judicial sentó razón y dejó constancia que la sentencia del 23 de febrero de 2016 *“fue notificada a las partes procesales el mismo día que se dictó dicha sentencia”*.⁴ La Unidad Judicial, en la misma fecha, determinó *“inadmisibile lo alegado por la compareciente demandada”*.⁵

8. El 4 de mayo de 2016, Narcisa Elena Balón Laines presentó un escrito alegando que la notificación debió efectuarse de manera física, solicitó que se declare la nulidad de todo lo actuado y que la sentencia del 23 de febrero de 2016 sea notificada, y, además, interpuso recurso de apelación en contra de ella.⁶

9. El 23 de mayo de 2016, la Unidad Judicial dispuso que *“lo solicitado por la compareciente es improcedente”* y advirtió a las partes procesales sobre el abuso del derecho.⁷

10. El 26 de mayo de 2016, Narcisa Elena Balón Laines presentó recurso de hecho en contra de la decisión judicial emitida el 23 de mayo de 2016. El 6 de junio de 2016, la Unidad Judicial denegó el recurso de hecho.⁸

³ El escrito de la parte demandada, en su parte pertinente, dice que su *“Abogado indicó que él, solo encontró que la última notificación se ha recibido de su Unidad Judicial Multicompetente data con fecha 23 de diciembre del 2015, y de ahí en lo sucesivo del año anterior 2015 como del actual año 2016, aclaro que: NO HE RECIBIDO NINGUNA NOTIFICACIÓN de parte de su Unidad Judicial”*.

⁴ Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal, Proceso n.º 09319-2009-0696, Expediente judicial, Tomo II, foja 154.

⁵ Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal, Proceso n.º 09319-2009-0696, Expediente judicial, Tomo II, foja 155.

⁶ Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal, Proceso n.º 09319-2009-0696, Expediente judicial, Tomo II, foja 156.

⁷ La decisión judicial consideró que *“la alegación efectuada por el compareciente de que la notificación de la sentencia debió efectuar en físico en su oficina es improcedente al tenor de lo que taxativamente manda el código de procedimiento civil, en el Art. 75 ‘Todo el que fuere parte de un procedimiento judicial designará el lugar en que ha de ser notificado, que no puede ser otro que la casilla judicial y/o el domicilio judicial electrónico en un Correo electrónico, de un abogado (...); 3.-En virtud de la razón actuarial que obra a fojas 143 de los autos, de la cual se desprende que la sentencia emitida en la presente causa se encuentra ejecutoriada por el ministerio de ley, lo solicitado por la compareciente es improcedente al tenor de lo dispuesto en el Art. 324 Del Código de Procedimiento Civil”*, Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal, Proceso n.º 09319-2009-0696, Expediente judicial, Tomo II, foja 163.

11. El 9 de junio de 2016, Narcisa Elena Balón Laines solicitó la revocatoria de la denegación del recurso de hecho. El 2 de agosto de 2016, la Unidad Judicial denegó la solicitud por considerarla improcedente.⁹

12. El 8 de agosto de 2016, Narcisa Elena Balón Laines presentó un escrito solicitando que sienta razón de la decisión judicial emitida el 2 de agosto de 2016. El 23 de agosto de 2016 presentó un escrito reiterando la misma petición.

13. El 2 de septiembre de 2016, Narcisa Elena Balón Laines (“la accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 23 de febrero de 2016. El 23 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional la admitió a trámite.

14. El 12 de noviembre de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Ávila Santamaría. Avocó conocimiento del caso el 14 de mayo de 2021 y solicitó el informe motivado a la Unidad Judicial. No se remitió lo solicitado.

II. Competencia de la Corte Constitucional

15. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.¹⁰

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

16. La sentencia impugnada fue dictada el 23 de febrero de 2016, que resolvió declarar con lugar la demanda de impugnación de paternidad.¹¹

17. La accionante alega que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa en las garantías de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, motivación y recurrir, y al debido proceso en

⁸ La decisión judicial determinó que “[s]e deniega el recurso de hecho, solicitado por la parte accionada en el escrito que antecede, por cuanto carece de fundamentación legal y deviene de improcedencia al tenor de lo que taxativamente dice el numeral 2 del art. 367 del Código de Procedimiento Civil”, Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal, Proceso n.º 09319-2009-0696, Expediente judicial, Tomo II, foja 166.

⁹ La decisión judicial consideró que “[l]o solicitado por la parte accionada en el escrito que antecede carece de fundamentación legal y deviene de improcedencia al tenor de lo taxativamente dice el numeral 2 del art. 367 del Código de Procedimiento Civil”, Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal, Proceso n.º 09319-2009-0696, Expediente judicial, Tomo II, foja 170.

¹⁰ Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58 y siguientes.

¹¹ La sentencia resolvió “*declarar con lugar la demanda propuesta por QUEZADA ARMIJOS JHONSON ISAIAS en contra de BALÓN LAINES NARCISA ELENA, por los derechos que representa... Por tanto, se declara Quezada Armijos Jhonson Isaías, no es el padre biológico del niño... el prenombrado niño... deberá llevar solo los apellidos de su progenitora hasta que se pueda terminar [sic] su verdadera identidad biológica con respecto de su progenitor*”, Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal de Guayas, Proceso n.º 09319-2009-0696, Sentencia de 23 de febrero de 2016.

general.¹² Por otro lado, aduce la violación de su derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica, así como el principio que consagra la aplicación de la oralidad, concentración y contradicción en la administración de justicia.¹³

18. En el apartado de su demanda relativo a la demostración de haber agotado los recursos, indica que el *“Fallo judicial no me fue notificado a mi domicilio judicial señalado, y cuando reclamé por su omisión procesal, [el juez] se opuso a rectificar su error judicial”*.

19. Señala que *“en forma libre y voluntaria acudimos a la Jefatura Cantonal del Registro Civil de Naranjal... lo inscribimos y obtuvimos la Partida de Nacimiento que acredita que él, es el padre y yo soy la madre”*. Luego de hacer consideraciones sobre la concepción de la seguridad jurídica, alude que *“[l]a Jurisprudencia Ecuatoriana, es contundente en rechazar éste tipo de Demandas contenciosa mal planteada, y actualmente ya no son impugnables los ‘ACTOS PROPIOS’, con la promulgación del novísimo Art. 248 del Código Civil”*.

20. Seguidamente, transcribe el artículo 248 del Código Civil y expresa que *“carece de derecho el Padre Accionante para demandar la ‘Impugnación de su Paternidad’, mucho peor la ‘nulidad de la inscripción del nacimiento de nuestra [sic] hijo’”*. Después, asevera que *“[e]n este caso, no hay base legal que ampare al Padre que reconoció a nuestro hijo”*. Como pretensión, solicita que la Corte Constitucional deje sin efecto la decisión judicial impugnada y, en su lugar, ordene que se dicte una nueva sentencia.

IV. Análisis del caso

21. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.

22. Antes de iniciar el análisis, la Corte Constitucional constata que la accionante ha alegado que la falta de agotamiento no le es atribuible y se debió a la falta de notificación de la decisión judicial impugnada.

23. La Corte Constitucional ha señalado que existe una argumentación completa cuando se presentan, mínimamente, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹⁴ De la lectura de la demanda no existe argumentación completa de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa, motivación y recurrir. Luego de realizar un esfuerzo razonable respecto a la fundamentación contenida en la demanda,¹⁵

¹² Constitución, artículos 75 y 76 (7) (a) (c) (m) (l).

¹³ Constitución, artículos 11 (2), 82 y 168 (6).

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrafo 18.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrafo 21.

la Corte analizará el cargo relativo a la supuesta violación del derecho a la seguridad jurídica.

24. La Constitución determina que el derecho a la seguridad jurídica “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*”¹⁶ La Corte ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁷

25. La accionante, fundamentalmente, afirma que el proceso judicial del cual deviene esta acción extraordinaria de protección resultaba improcedente. Esto, porque —a su criterio— tanto la legislación empleada por la Unidad Judicial para resolver el caso (párrafo 19), como la jurisprudencia —a la que hace alusión de manera general— (párrafo 18), vedaban toda posibilidad de impugnar la paternidad derivada del reconocimiento voluntario.

26. La lectura de la sentencia demandada permite apreciar que, al resolver el caso y declarar con lugar la demanda de impugnación de paternidad, la Unidad Judicial:

- (1) Estableció que la paternidad puede ser impugnada por cualquier persona interesada e identificó las normas contempladas en el Código Civil y su ley reformativa, que, según su criterio, otorgaban soporte legal a dicha determinación.¹⁸
- (2) Consideró que en los autos del proceso constan certificaciones de que la prueba de ADN no se pudo realizar por renuencia de la madre, y que tal circunstancia puede ser apreciada como un indicio en contra.¹⁹
- (3) Concluyó que la legislación dispone que, a partir del derecho a la identidad, el sistema de administración de justicia puede activarse para “*investigar con mecanismos científicos y confiables que no dan lugar a mera presunciones,*

¹⁶ Constitución, artículo 82.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, párrafo 20.

¹⁸ “*En el caso de la paternidad atribuida al cónyuge de la madre, no cabe duda que puede ser impugnada por aquél, por sus herederos o por cualquier persona, interesada en ello, a través de la acción de impugnación (Arts. 233, 233A, 242 del Código Civil vigente)*”,

¹⁹ “[C]onstan varios certificados emitidos por Química Farmacéutica Vacacela Urquiza perito nombrada en la presente causa e informes emitidos por el Dr. Benjamín Ruiz C. delegado de esta autoridad para la prueba de adn, de los cuales se desprende que la diligencia ordenada de la prueba de comparativo de los patrones de bandas o secuencias de ácido desoxirribonucleico (ADN), no se pudo realizar por la inasistencia de la accionada BALON LAINES NARCISA ELENA... El artículo 263 del Código de Procedimiento civil, estatuye: ‘Cuando se trate de exámenes o reconocimiento de personas, podrán practicarse peritajes radiológicos, hematológicos y de otra naturaleza. La renuencia de la parte a estos exámenes será apreciada por el juez como indicio en contra de ella’, Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal de Guayas, Proceso n.º 09319-2009-0696, Sentencia de 23 de febrero de 2016.

saber cuáles son sus orígenes y por tanto a mantener la relación Parento filial que surge del nexo biológico” (sic).²⁰

27. De acuerdo con la normativa que la autoridad competente estimó aplicable al caso, el Código Civil y su ley reformativa²¹, la acción de impugnación de paternidad puede ser ejercida por “[e]l que consta legalmente registrado como padre o madre y cuya filiación impugna”.²² Por otra parte, el mismo cuerpo legal aclara que “[l]os hijos nacidos fuera de matrimonio podrán ser reconocidos por sus padres o por uno de ellos, y, en este caso, gozarán de los derechos establecidos en la ley, respecto del padre o madre que les haya reconocido”.²³ Esta disposición, según la Corte Nacional de Justicia, supone que el reconocimiento voluntario es “un acto jurídico constitutivo del estado civil para el cual la ley no ha previsto revocatoria. Genera responsabilidades y vínculos que no se pueden poner en juego por la simple voluntad del reconociente”.²⁴

28. Ante el reconocimiento voluntario de paternidad no procede la acción de impugnación de la paternidad.

29. El criterio anteriormente señalado ha sido consolidado por la Corte Nacional de Justicia, en un fallo de triple reiteración, que estableció como precedente obligatorio que:

PRIMERO.- El reconocimiento voluntario de hijos e hijas tiene el carácter de irrevocable.

SEGUNDO.- El legitimado activo del juicio de impugnación de reconocimiento es el hijo/a y/o cualquier persona que demuestre interés actual en ello, excepto el reconociente, quien solo puede impugnar el acto del reconocimiento por vía de nulidad del acto, acción que ha de prosperar, en tanto logre demostrar que, al momento de otorgarlo, no se ha verificado la concurrencia de los requisitos indispensables para su validez...²⁵

30. Tales criterios jurisprudenciales constituyeron una interpretación de la legislación vigente a la época, que era preexistente tanto a los hechos que motivaron el proceso judicial como al proceso mismo.

²⁰ Textualmente, la sentencia expresó que “en consecuencia de la normativa constitucional y legal que se invoca se puede llegar a establecer que lo que inspira a la legislación ecuatoriana recientemente reformada, es el derecho que tiene todo ser humano a conocer su origen biológico, lo que da pie a que se pueda activar el aparato judicial a fin de que se pueda investigar con mecanismos científicos y confiables que no dan lugar a mera presunciones, saber cuáles son sus orígenes y por tanto a mantener la relación Parento filial que surge del nexo biológico”, Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal de Guayas, Proceso n.º 09319-2009-0696, Sentencia de 23 de febrero de 2016.

²¹ Segundo Suplemento, Registro Oficial N.º 526, 19 de junio de 2016.

²² Código Civil, artículo 223 A.

²³ Código Civil, artículo 247.

²⁴ Corte Nacional de Justicia, Resolución No. 71-2014, Juicio N.º 083-2013.

²⁵ Corte Nacional de Justicia, Resolución No. 05-2014, de 20 de agosto de 2014 (fallo de triple reiteración).

31. El Código Civil, artículo 248, vigente al momento de expedir la sentencia, que la Unidad Judicial consideró aplicable al caso en cuestión, prescribía de modo claro que “[e]n todos los casos el reconocimiento será irrevocable”.²⁶

32. El reconocimiento libre y voluntario de un hijo, de acuerdo con las normas que la Unidad Judicial estableció como pertinentes para resolver el caso, no podía ser impugnado. La única acción que cabía era la nulidad, de acuerdo con el Código Civil y los fallos de triple reiteración de la Corte Nacional de Justicia.²⁷

33. La Unidad Judicial confunde la acción de impugnación de la paternidad atribuida al cónyuge de la madre (no aplicable en este caso) con la impugnación del reconocimiento voluntario de los hijos nacidos fuera de matrimonio. El accionante había fundamentado su demanda en el artículo 242 del Código Civil.²⁸ Son acciones distintas y a cada una de ellas corresponde una regulación diferente. La equivocación se evidencia manifiestamente, por ejemplo, en la consideración de la sentencia que refiere:

En el caso de la paternidad atribuida al cónyuge de la madre, no cabe duda que puede ser impugnada por aquél, por sus herederos o por cualquier persona, interesada en ello, a través de la acción de impugnación (Arts. 233, 233A, 242 del Código Civil vigente); el artículo 233: “El hijo que nace después de expirados los ciento ochenta días subsiguientes al matrimonio, se reputa concebido en él, y tiene por padre al marido, quien podrá impugnar la paternidad mediante el examen comparativo de los patrones de bandas o secuencias de ácido desoxirribonucleico (ADN). Esta presunción se extenderá al conviviente en los casos de unión de hecho que reúna los requisitos previstos en este Código.”²⁹

34. Si bien el artículo 233A del Código Civil, invocado también por la Unidad Judicial, establece que puede impugnar la paternidad “[e]l que consta legalmente registrado como padre o madre y cuya filiación impugna”, este supuesto no se aplica para aquel haya reconocido, por fuera del matrimonio y voluntariamente, a los hijos, conforme lo establece el artículo 248, estatuido en el Título VIII «Del reconocimiento voluntario de

²⁶ Código Civil, artículo 248.

²⁷ En ese sentido, el artículo 250 del Código Civil dispone que “[e]l reconociente podrá impugnar el acto del reconocimiento por vía de nulidad para demostrar que al momento de otorgarlo no se verificó la concurrencia de los requisitos indispensables para su validez”.

²⁸ “[C]on estos antecedentes y amparado en lo que dispone el Art. 242 del Código Civil, impugno la paternidad del menor DARLIN ALBERTO QUEZADA BALÓN, y solicito que en sentencia se sirva a declarar que el suscrito no es padre de dicho menor de edad”, Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal de Guayas, Proceso n.º 09319-2009-0696, Sentencia de 23 de febrero de 2016.

El artículo 242 del Código Civil prescribe que “[d]urante el juicio se presumirá que el hijo lo es del marido, y será mantenido y tratado como tal. Pero una vez que se declare judicialmente que el marido no es el padre, tendrá derecho el marido y cualquier otro reclamante a que la madre les indemnice de todo perjuicio que la pretendida paternidad les haya causado”.

²⁹ Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal de Guayas, Proceso n.º 09319-2009-0696, Sentencia de 23 de febrero de 2016.

los hijos», criterio cristalizado también en el pronunciamiento del máximo órgano de la justicia ordinaria.

35. El derecho a la seguridad jurídica está estrechamente vinculado con la garantía de cumplir las normas y los derechos de las partes, prevista en el artículo 76 (1) de la Constitución.³⁰ Esta *“implica que a las autoridades administrativas y judiciales les corresponde respetar el marco normativo legal y constitucional vigente en cada caso identificándolo y garantizando que sea aplicado en la resolución de los asuntos puestos a su consideración”*. La autoridad judicial, a pesar de identificarlas como pertinentes al caso puesto bajo su estudio, irrespetó disposiciones normativas vigentes y aplicables que disponían la improcedencia de la impugnación de paternidad. Además, esta inobservancia, al impactar en la estabilidad de la situación jurídica consolidada por el acto del reconocimiento voluntario, acarrearía como resultado la afectación el derecho a la identidad del hijo, reconocido en el artículo 66 (28) de la Constitución.

36. En consecuencia, la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

V. Decisión

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

1. Declarar que la decisión judicial dictada el 23 de febrero de 2016 por la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal de Guayas vulneró el derecho a la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por Narcisa Elena Balón Laines.
3. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 23 de febrero de 2016 por la Unidad Judicial Multicompetente Civil, retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión de la sentencia impugnada y, previo sorteo, disponer que otro juez conozca el caso para su resolución.
4. Devolver el expediente al juzgado de origen.
5. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.02
09:25:43 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párrafo 17.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 1911-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes dos de julio de 2021, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

**Sentencia No. 11-17-IS/21****Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 11-17-IS**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA No. 11-17-IS/21**

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de sentencia constitucional presentada por Fausto Orlando Morejón Cifuentes, mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia No. 048-15-SEP-CC, en la que se dispuso que se resuelva nuevamente un recurso de casación. La Corte desestima la acción al verificar que la sentencia ha sido cumplida integralmente.

1. Antecedentes y procedimiento**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 22 de septiembre de 2008, Fausto Orlando Morejón Cifuentes, Carlos Francisco Román Andino, Manuel Roberto Soria Carrillo, Ernesto Fernando Villacís Heredia, Hugo Marcelo Ayala Alarcón, Fernando Ramiro Burbano Dávalos, Edgar Efrén Erazo Figueroa, Asís Orlando Enríquez Ayala, Juan Eduardo Espinoza Zapata, Julio Alfredo Álvarez Velásquez, Luis Enrique Paz Salazar, César Alberto Jacho Cayo y Julio Marcelo Pérez Manobanda (en adelante, “Fausto Orlando Morejón Cifuentes y otros”) presentaron una demanda contencioso administrativa, mediante la cual impugnaron la resolución No. GGNRE-468 de 13 de mayo de 2008 que disponía la supresión de los cargos que venían desempeñando en la Corporación Aduanera del Ecuador¹.
2. El 2 de diciembre de 2010, la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Distrito de Quito No. 1 aceptó la demanda, declaró nulo el acto administrativo impugnado y dispuso el reintegro a los puestos de trabajo, así como el pago de una indemnización por la supresión de los cargos. Ante esto, el 17 de enero de 2011, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (antes Corporación Aduanera del Ecuador) (en adelante, “SENAE”) interpuso recurso de casación.
3. Luego de haberse admitido a trámite el recurso, el 6 de agosto de 2012 la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar la sentencia de instancia y rechazó la demanda contencioso administrativa².

¹ Proceso signado con el No. 17802-2008-18302.

² En casación, el proceso fue signado con el No. 17741-2011-0066.

4. El 10 de octubre de 2012, Fausto Orlando Morejón Cifuentes y otros presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 6 de agosto de 2012. Dicha acción fue signada con el No. 1657-12-EP y fue admitida a trámite el 29 de abril de 2013.
5. El 25 de febrero de 2015, la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la causa referida, dictó la sentencia No. 048-15-SEP-CC, mediante la cual resolvió declarar la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica; dejar sin efecto la sentencia impugnada; y, devolver el expediente a la Corte Nacional de Justicia para que otro tribunal resuelva el recurso de casación presentado por el SENA E.
6. El 9 de diciembre de 2015, una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia conoció el recurso de casación y resolvió casar la sentencia³.
7. El 12 de enero de 2016, Fausto Orlando Morejón Cifuentes y otros presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 9 de diciembre de 2015. Dicha acción fue signada con el No. 124-16-EP y fue inadmitida a trámite el 15 de marzo de 2016 por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.
8. El 9 de marzo de 2017, Fausto Orlando Morejón Cifuentes, por sus propios derechos, (en adelante, “el accionante”) presentó la acción de incumplimiento que nos ocupa respecto de la sentencia No. 048-15-SEP-CC.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. El 15 de marzo de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la causa, la cual recayó en la entonces jueza constitucional Pamela Martínez, quien no realizó actuación alguna en el proceso.
10. Mediante escritos de 5 y 30 de mayo y 20 de junio de 2017, Julio Alfredo Álvarez Velásquez, Manuel Roberto Soria Carrillo, Ernesto Fernando Villacís Heredia y Asís Orlando Enríquez Ayala solicitaron que se les considere como terceros

³ La Sala sostuvo que: “El Tribunal de Instancia, hubiera podido dar la interpretación correcta del numeral 1 del artículo 121 de la Ley Orgánica de Aduanas, si analizaba el contenido del artículo 109 numeral 17 de la Ley Orgánica de Aduana [...] Sin que la norma establezca la facultad del Directorio de la CAE de nombrar o remover a los inspectores o aspirantes a inspectores del Servicio de Vigilancia Aduanera. Por lo que queda demostrado el error en la interpretación del numeral 1 del artículo 121 de la Ley Orgánica de Aduanas por parte del Tribunal a quo” Además, consideró que: “la Codificación de la Ley Orgánica de Aduanas [...] expresamente facultó al Directorio de la CAE para que ‘disponga y supervise la ejecución de la restructuración Técnica y Administrativa de la CAE hasta el 31 de diciembre del 2003’ por lo que dicha norma transitoria dejó de estar vigente el 31 de diciembre del 2003 al tratarse precisamente de una norma temporal y cuyo efecto y cumplimiento estaba ceñido al plazo establecido en la misma norma legal, por lo que se verifica de igualmente el yerro en derecho cometido por el Tribunal de Instancia al aplicar indebidamente las disposiciones transitorias alegadas por el recurrente”.

interesados, que se despache la causa y que se convoque a audiencia pública. Además, presentaron argumentos respecto al incumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional y solicitaron que se tome en cuenta a todo el grupo de demandantes del proceso de origen, en caso de que existiese una sentencia favorable.

11. Mediante escritos de 28 de agosto y 6 de septiembre de 2017, Julio Alfredo Álvarez Velásquez, Manuel Roberto Soria Carrillo, Ernesto Fernando Villacís Heredia y el accionante, de forma conjunta, solicitaron el despacho de la causa.
12. El 20 de septiembre y 9 de octubre de 2018, Carlos Francisco Román Andino solicitó ser considerado como tercero interesado y presentó argumentos sobre el incumplimiento de la sentencia en cuestión.
13. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, la cual correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
14. Mediante providencia de 1 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que, en el término de diez días, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, remita su informe de descargo respecto al cumplimiento de la sentencia No. 048-15-SEP-CC. El 10 de junio de 2021, la Sala remitió dicho informe.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

16. El accionante alega que en la sentencia dictada el 9 de diciembre de 2015 se volvió *“a incurrir en el yerro cometido por los Jueces de la Sala que casaron la misma sentencia y que fue declarada por la Corte Constitucional como violatoria al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación”*. Agrega que de la simple lectura del razonamiento de la sentencia de 9 de diciembre de 2015 dictada por los jueces de la Sala de Casación, *“que es acogido de las argumentaciones esgrimidas por la autoridad recurrente, se puede colegir con extrema claridad que son ellos, más bien, los que le dan un sentido o alcance diferente a la norma [...]”*. El accionante considera que:

[...] para determinar el verdadero sentido y alcance de la norma jurídica contenida en el numeral 1 del artículo 121 de la LOA [Ley Orgánica de Aduanas], se debió efectuar, por parte de la Jueza y los Jueces de la Sala de lo Contenciosos [sic] Administrativo, un análisis minucioso del término SITUACIÓN introducido por el legislador en la Ley Orgánica de Personal de la extinta Policía Militar Aduanera, en primera instancia; y, posteriormente, el mismo término que también fue introducido por el legislador en la LOA, en el capítulo IV que trata del Servicio de Vigilancia Aduanera, y que sirve para determinar el alta que equivale al momento de incorporarse para formar parte del SERVICIO ACTIVO, en nuestro caso específico, como Inspectores; y, la baja que significa la desvinculación de tal o cual miembro de las filas aduaneras por razones personales, legales o reglamentarias, es decir, significa el paso al SERVICIO PASIVO y que su significado debió ser cotejado con el mismo término utilizado dentro de la leyes Orgánicas de las FFAA y de la Policía Nacional [...].

17. Así, sostiene que es claro que:

la autoridad nominadora para los miembros del SVA [Servicio de Vigilancia Aduanera] no era el Gerente General de la extinta CAE [Corporación Aduanera del Ecuador] sino el Directorio, y/o en el supuesto no consentido de que el Gerente General de la extinta CAE hubiera sido la autoridad nominadora de los miembros del SVA vale la pena analizar otro aspecto que también hubiera provocado la nulidad de aquel acto administrativo y es el que tiene relación con la omisión del procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico vigente a la época, pues a más de que el Gerente General no tenía competencia sobre los miembros del SVA, para remover a un funcionario o empleado de la CAE, o, mejor dicho, para ejecutar ese proceso de supresión de puestos debía contar con la aprobación del Directorio siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 174 del Reglamento de Aplicación de la derogada LOA.

18. El accionante reconoce que en la sentencia de casación “es cierto [que] se citan principios y normas constitucionales en los que intentan sustentar la sentencia”, pero en la sentencia no se considera que “el razonamiento efectuado por la Sala de lo Contencioso Administrativo, al decir que dentro de un proceso de supresión de puestos no se debe ejercer el derecho a la defensa que es una garantía del debido proceso, no tiene asidero jurídico y contraría expresas disposiciones de organismos internacionales de derechos humanos y constitucionales”.

19. El accionante menciona que al no darle un verdadero sentido y alcance al numeral 1 del artículo 121 de la derogada LOA, “la conclusión no es razonada y, por consiguiente, la decisión de casar la sentencia por segunda vez resulta totalmente arbitraria e incumple lo dispuesto por el Pleno de la Corte Constitucional en la [...] SENTENCIA No. 048-15-SEP-CC emitida dentro del CASO N.º 1657-12- EP”.

20. Como pretensión, el accionante solicita que se declare el incumplimiento de la sentencia No. 048-15-SEP-CC; que se declare la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, y de motivación; que se disponga que se dicte una nueva sentencia de casación en la cual se rechaza el recurso

interpuesto por el SENA; que quede en firme la sentencia del tribunal de instancia; y, que se ordene la reincorporación a los puestos trabajo de los accionantes en el proceso de origen, así como el pago de las remuneraciones y demás beneficios sociales.

3.2. Fundamentos del sujeto obligado

21. Los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia señalan que la sentencia No. 048-15-SEP-CC ordenó que se conforme un nuevo Tribunal para que se conozca y resuelva el recurso de casación, por lo que:

En cumplimiento a lo resuelto por la Corte Constitucional dentro de la sentencia anteriormente citada, con fecha 09 de diciembre del 2015, las 16h27 el Tribunal conformado por los Jueces Nacionales de aquel entonces Cynthia Guerrero Mosquera (Jueza ponente) Iván Saquicela Rodas y Pablo Tinajero Delgado, dictaron sentencia dentro del recurso de casación signado con el No. 17741-2011-0066. Cumpliendo de esta forma lo ordenado por la Corte Constitucional [...].

22. Añaden que “*el accionante presento [sic] una Acción Extraordinaria de Protección en contra de la sentencia dictada el 09 de diciembre del 2015, la misma que fue [...] [remitida a la Corte Constitucional] mediante auto de 14 de enero del 2016*”.

3.3. Terceros interesados

23. Julio Alfredo Álvarez Velásquez, Manuel Roberto Soria Carrillo y Ernesto Fernando Villacís Heredia sostienen que, para la acción de incumplimiento, no solo debe considerarse la parte dispositiva sino también el desarrollo de la deliberación judicial. Así, señalan que, en este caso, la Sala “*incumplió no la parte dispositiva de la sentencia expedida por la Corte Constitucional sino uno de los parámetros interpretativos de esta que consta obviamente en su parte considerativa*”.
24. Carlos Francisco Román Andino alega que el incumplimiento de la sentencia se debe “*a la falta de acatamiento de parámetros interpretativos desarrollados por la propia Corte Constitucional*”, lo cual está relacionado con la falta de competencia de la autoridad que dictó el acto administrativo impugnado en el proceso de origen. Agrega que la sentencia en cuestión no cumplió los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, por lo que solicita se declare la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de motivación.

4. Análisis constitucional

25. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia No. 048-15-SEP-CC, dictada el 25 de febrero de 2015 por la Corte Constitucional, ha sido cumplida integralmente a la luz de la

documentación remitida por las partes. La Corte Constitucional en la sentencia de 25 de febrero de 2015, resolvió:

1. *Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, y la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal 1, y 82 de la Constitución de la República.*
2. *Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.*
3. *Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:*

3.1. Dejar sin efecto la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del 06 de agosto de 2012 a las 10:30, dentro del recurso de casación N.º 66-2011

3.2 Devolver el expediente a la Corte Nacional de Justicia, a fin de que previo sorteo, se conforme el Tribunal que deberá conocer y resolver el recurso.

4. *Notifíquese, publíquese y cúmplase.*

26. Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea dos medidas de reparación, estas son (i) dejar sin efecto la sentencia impugnada; y (ii) devolver el expediente para que otro Tribunal conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto.

4.1. Sobre la primera medida de reparación

27. La primera medida de reparación ordenada en la parte resolutive de la sentencia No. 048-15-SEP-CC es dejar sin efecto el fallo impugnado mediante acción extraordinaria de protección. Esta Corte ha señalado que las medidas de reparación integral que involucran dejar sin efecto decisiones, en las cuales la Corte Constitucional encontró vulneración a derechos constitucionales, constituyen mandatos del máximo órgano de administración de justicia constitucional, que por su naturaleza dispositiva, se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución⁴.

28. Toda vez que la sentencia No. 048-15-SEP-CC fue notificada a las partes el 16 y 17 de marzo de 2015, la sentencia dictada el 6 de agosto de 2012 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia quedó sin efecto de forma inmediata a partir de dicho momento. En consecuencia, la primera medida de reparación ordenada en la sentencia No. 048-15-SEP-CC ha sido cumplida en su integralidad.

⁴ Corte Constitucional, sentencias No. 58-12-IS/19 de 16 de julio de 2019, párr. 21; No. 39-14-IS/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 20; y No. 33-16-IS/21 de 3 de marzo de 2021, párr. 17.

4.2. Sobre la segunda medida de reparación

29. La segunda medida consiste en que se realice un sorteo para que se conforme un nuevo Tribunal con el fin de que conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto en el proceso.
30. De la revisión del proceso se observa que el 8 de mayo de 2015, se realizó un nuevo sorteo del recurso, recayendo la competencia en los jueces Cynthia Guerrero Mosquera, Pablo Tinajero Delgado y Patricio Saquicela Rodas. El 9 de diciembre de 2015, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformada por los jueces referidos, dictó otra sentencia sobre el recurso de casación presentado por el SENAE.
31. De lo anterior se sigue que la decisión, que ordenó que por sorteo se conforme un nuevo Tribunal de la Corte Nacional de Justicia a fin de que conozca y resuelva el recurso, ha sido cumplida en su integralidad.
32. Ahora bien, en el marco de esta acción se alega el incumplimiento de la parte considerativa de la sentencia y al respecto esta Corte Constitucional ha señalado que *“toda decisión jurisdiccional constituye un conjunto sistemático y armónico, cuya parte considerativa no está aislada de la decisión, sino que forman parte de una unidad”*⁵. Sin embargo, de la parte que motiva la sentencia cuyo incumplimiento se alega no se desprenden medidas de reparación adicionales a las señaladas en el párrafo 26 *supra* que puedan ser verificables a través de una acción de incumplimiento⁶.
33. Cabe precisar que, mediante una acción de incumplimiento, esta Corte no puede realizar un análisis sobre el fondo de la controversia ni determinar cómo debía ser interpretada una norma infra constitucional, pues de lo contrario se desnaturalizaría el objeto de la acción de incumplimiento. De esta manera, los argumentos que reflejan la inconformidad del accionante sobre el criterio de la Sala en cuanto a la interpretación y alcance de normas, son improcedentes.
34. Además, respecto a las vulneraciones de derechos argumentadas por el accionante, la Corte Constitucional ha establecido que las alegaciones que *“tienen por objeto hacer un control a decisiones judiciales que son propias de una acción extraordinaria de protección, no pueden ser objeto de análisis en una acción de incumplimiento de sentencia. Esta garantía posee otra finalidad, que es la ejecución*

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 66-12-IS/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 19.

⁶ Como fundamento de la sentencia No. 048-15-SEP-CC se establece que en la decisión impugnada no se citaron principios o normas, así como no se argumentó cómo se incurrió en la errónea interpretación del artículo 121 de la Ley Orgánica de Aduanas, vulnerándose el derecho a la motivación. Además, se determina que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica dado que no se señaló con claridad y precisión cuál ha de ser el método, forma de interpretación o criterio legislativo que debió utilizar el tribunal *a quo* para resolver la causa.

*de medidas ordenadas en sentencias y resoluciones constitucionales, conforme lo establecido en los artículos 58 y 162-165 de la LOGJCC*⁷. Así, lo alegado por el accionante escapa del ámbito de competencia de la Corte Constitucional dentro de una acción de incumplimiento.

5. Decisión

35. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Desestimar** la acción de incumplimiento No. 11-17-IS.
- 2. Disponer** la devolución del expediente de la acción extraordinaria de protección No. 1657-12-EP al archivo correspondiente⁸.

36. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.02
11:32:07 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-15-IS/21 de 13 de enero de 2021, párr. 24.

⁸ En el proceso no existen expedientes de judicaturas de instancia o de Corte Nacional de Justicia.

CASO Nro. 0011-17-IS

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

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



Sentencia No. 28-18-IS/21

Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 28-18-IS**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA No. 28-18-IS/21**

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de sentencia constitucional presentada por OTECEL S.A, mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC, dictada por la Corte Constitucional el 22 de julio de 2015, en la que se resolvió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la *Ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Atacames*. La Corte acepta parcialmente la acción y declara el cumplimiento defectuoso por la demora del GAD Atacames en cumplir con la sentencia No. 27-15-SIN-CC.

1. Antecedentes y procedimiento**1.1. Antecedentes procesales**

1. OTECEL S.A (en adelante, “OTECCEL”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la *Ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Atacames*, publicada en el Registro Oficial No. 403 de 23 de diciembre de 2014 (en adelante, “la Ordenanza”). En su acción, en lo principal, alegó la inobservancia de los principios constitucionales del régimen tributario de equidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad así como de las normas relativas a la competencia exclusiva del estado central sobre el espectro radioeléctrico y espacio aéreo y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; y del principio de jerarquía normativa. La causa fue signada con el No. 16-15-IN.
2. Mediante sentencia No. 27-15-SIN-CC, dictada el 22 de julio de 2015, la Corte Constitucional resolvió “[a]ceptar la acción pública de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Atacames, publicada en el Registro Oficial N°. 403 del 23 de diciembre de 2014, de la frase “subsuelo” en el artículo 1 de las frases “subsuelo” y “espacio aéreo” en el primer inciso del artículo 3 [...]”.

3. El 7 de mayo de 2018, Lonny Fabián Espinoza Simancas, en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL (en adelante, “el accionante”) presentó una acción de incumplimiento de la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC, en contra del Concejo Municipal y el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Atacames (en adelante, “GAD accionado” o “GAD Atacames”). La causa fue signada con el No. 28-18-IS.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. En virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la causa No. 28-18-IS le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de la causa mediante auto de 23 de marzo de 2021 y ordenó al GAD accionado presentar ante esta Corte un informe debidamente detallado y argumentado respecto del contenido de la demanda que motiva la presente acción.
5. El 30 de marzo de 2021, el GAD Atacames presentó un escrito solicitando la ampliación del término antes referido. En la misma fecha, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito designando medios de notificación. El pedido del GAD Atacames fue atendido por la jueza sustanciadora mediante auto de 21 de abril de 2021, en el cual se concedió un término adicional de cinco días para la presentación del informe.
6. Mediante escrito de 12 de mayo de 2021, el GAD Atacames presentó un escrito solicitando la ampliación del término antes referido. El pedido del GAD Atacames fue atendido por la jueza sustanciadora mediante auto de 14 de mayo de 2021, en el cual se concedió un término adicional improrrogable de tres días para la presentación del informe. El 17 de mayo de 2021, el GAD Atacames presentó su informe.
7. Mediante auto de 18 de mayo de 2021, la jueza sustanciadora solicitó información a las partes procesales¹, pedido que fue atendido por ambas partes mediante escritos de 21 y 25 de mayo de 2021.

2. Competencia

8. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de

¹ La jueza solicitó a ambas partes procesales información con respecto a: (i) si a partir de la notificación de la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC, expedida el 22 de julio de 2015, se dejaron de aplicar las normas declaradas inconstitucionales de forma inmediata; y, (ii) si en el tiempo transcurrido entre la notificación de la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC y la expedición de la “*Ordenanza sustitutiva a que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Atacames*” en agosto de 2018, se cobró alguna de las tasas consagradas en el artículo 18 de la Ordenanza cuya inconstitucionalidad fue declarada, o alguna tasa de naturaleza similar.

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. En su demanda, OTECEL alega que el GAD accionado (a través de su alcalde y el Concejo Municipal) inobservó los mandatos contenidos en la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC. Específicamente, alega que “[l]os órganos de la Municipalidad no han ajustado ni ha adecuado, en un plazo razonable, las normas de la Ordenanza Inconstitucional a los criterios y lineamientos dispuestos por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 027-15 (sic). Han transcurrido más de dos años y medio desde que la Ordenanza Inconstitucional fue declarada como tal sin que la Municipalidad y sus órganos hayan dado cumplimiento a la orden legítima de autoridad competente, en este caso, la Corte Constitucional” [énfasis en el original].
10. A criterio del accionante, toda vez que las normas contenidas en la Ordenanza declarada inconstitucional no fueron modificadas por el GAD accionado, estas mantienen los vicios de inconstitucionalidad que fueron declarados por la Corte Constitucional en la sentencia 027-15-SIN-CC. En tal sentido, el accionante indica que las normas de la Ordenanza:
 - (a) *Implican el ejercicio de una potestad normativa en materias ajenas a las competencias de la Municipalidad (el espacio aéreo y el subsuelo). Esos términos fueron expresamente eliminados del texto original de la Ordenanza Inconstitucional en la Sentencia No. 027-15 (sic). A pesar de todo lo anterior, la Municipalidad ha decidido no modificar la Ordenanza Inconstitucional y por lo tanto incumplir la Sentencia No. 027-15 (sic).*
 - (b) *No se ha adecuado en un plazo razonable, tal como lo dispuso la Sentencia No. 027-15 (sic), las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público a los principios que rigen a los tributos, contenidos en el art. 300 de la Constitución de la República. Específicamente a los principios de equidad, proporcionalidad, razonabilidad y no confiscatoriedad.*
 - (c) *La cuantificación de las tasas se ha efectuado sin que se evidencie ningún sustento técnico que corresponda a los parámetros aplicables [...].*
 - (d) *Se han previsto, en la norma, hechos generadores ajenos a las competencias de la Municipalidad de conformidad con el referido Acuerdo Ministerial No. 041, que dispone que no se podrán incluir tasas u otros valores por conceptos diferentes a los contemplados en el presente artículo, incluyendo de manera ejemplificativa y no limitativa a mástiles, cables, cajas de distribución, elementos activos y pasivos, antenas para uso de abonados, clientes o suscriptores en la prestación de servicio como audio y video por suscripción, entre otros.*

11. Con respecto a la adecuación de la Ordenanza a los parámetros de la sentencia constitucional en un plazo razonable, OTECEL alega que

(i) la emisión de una ordenanza sustitutiva no implica complejidad mayor si se considera que existe un cuerpo normativo de base (la Ordenanza Inconstitucional) y unas instrucciones y criterios muy específicos constantes en las sentencias constitucionales sobre lo que le es permitido a la Municipalidad en el ejercicio de su potestad normativa, (fi) OTECEL y las restantes operadoras afectadas han impugnado las ordenanzas dictadas' por los GAD municipales que invaden competencias de otros entes públicos y han requerido el pronunciamiento de la Corte Constitucional, demostrando su permanente disposición e interés en obtener tutela en relación con sus derechos violados, (iii) La Municipalidad se ha mantenido completamente pasiva e indiferente para atender su obligación de reformar la Ordenanza Inconstitucional, la incuria de la Municipalidad para atender el mandato de la Sentencia Constitucional es evidente; y, (iv) OTECEL y las restantes operadoras afectadas por la Ordenanza Inconstitucional han debido enfrentar procesos coactivos derivados de la aplicación de las normas inconstitucionales con las afectaciones patrimoniales consecuentes. Se ha producido una situación de grave afectación a los derechos de los sujetos sobre los que ha recaído la aplicación de la Ordenanza Inconstitucional y la incertidumbre sobre posibles afectaciones futuras solo cesará cuando la Municipalidad cumpla fehacientemente lo dispuesto en la Sentencia Constitucional. En este contexto, la demora de casi 3 años de la Municipalidad para reformar la Ordenanza Inconstitucional supera ampliamente cualquier plazo razonable.

12. En suma, el accionante considera que el GAD accionado “*ha desatendido flagrantemente su obligación de adecuar, en un plazo razonable, las disposiciones de la Ordenanza Inconstitucional, según lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 027-15 (sic) y las restantes resoluciones a las que se remite, en desmedro de los derechos de OTECEL y los restantes sujetos pasivos de las cargas patrimoniales que se mantienen con la Ordenanza Inconstitucional*” [énfasis en el original].

13. Por lo expuesto, solicita que:

1. Se ordene la adopción de todas las medidas que considere pertinentes para el cumplimiento de la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC; en particular: **a)** se adecúen las normas vigentes de la ordenanza o se las deroguen; **b)** el GAD accionado se abstenga de dictar otra ordenanza con contenido similar al de la ordenanza inconstitucional.
2. Se ordene la destitución del Alcalde y los miembros del Concejo Municipal del GAD Atacames, por el incumplimiento de la sentencia constitucional.
3. Se recurra a los mecanismos compulsivos de cumplimiento, incluida la remisión a la Fiscalía General del Estado.

3.2. Fundamentos del sujeto obligado

14. Mediante escrito de 17 de mayo de 2021, el GAD Atacames alegó que una vez notificado con la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC, en uso de las facultades que le confieren el artículo 264 número 5 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 57 letra a) y x) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; expidió la *"Ordenanza sustitutiva a que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Atacames"* (sic). Dicha Ordenanza fue discutida en dos debates, de fechas 9 de agosto y 20 de agosto de 2018, y sancionada el 21 de agosto del mismo año.

4. Análisis constitucional

15. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC ha sido cumplida integralmente a la luz de la documentación que consta en el expediente constitucional.
16. En la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Atacames, publicada en el Registro Oficial N°. 403 del 23 de diciembre de 2014, de la frase "subsuelo" en el artículo 1 de las frases "subsuelo" y "espacio aéreo" en el primer inciso del artículo 3 por tanto, los referidos artículos constarán de la siguiente manera:

Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras, postes, y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el cantón Atacames, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.;

Art. 3. Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales:

La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales.

Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.

En el momento en el que el cantón Atacames cuente con aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.

Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o Patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente.

Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones, previo, informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente y, se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.

2. Conminar a la Municipalidad de Atacames a que, dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias N.º 007-15-SIN-CC y N.º 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015.

17. Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea **dos disposiciones**, éstas son (i) la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza y de las frases “subsuelo” y “espacio aéreo” en el artículo 3; y (ii) la adecuación, dentro de un plazo razonable, de las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución. A continuación, este Organismo analizará el alcance y el cumplimiento de cada una de estas disposiciones.

4.1. Sobre la disposición de declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza

18. Como se mencionó en la sección 4 *supra*, en la sentencia No. 27-15-SIN-CC, la Corte resolvió declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza y de las frases “subsuelo” y “espacio aéreo” en el artículo 3.
19. Esta Corte considera que esta disposición no exige actuación alguna por parte del GAD accionado, en cuanto la declaratoria de inconstitucionalidad de estas normas tiene como efecto inmediato su expulsión del ordenamiento jurídico, por lo que la Ordenanza se entiende modificada, en los términos contenidos en la sentencia No. 27-15-SIN-CC, de forma automática desde la publicación de la sentencia.

20. Sin perjuicio de lo anterior, del informe presentado por el GAD accionado se desprende que, mediante Ordenanza sancionada el 21 de agosto de 2018, el GAD accionado reformó la Ordenanza cuya constitucionalidad se analizó en la causa que terminó con la expedición de la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC.
21. Esta Corte observa que en el texto de la Ordenanza sustitutiva ya no constan los artículos ni las frases que fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional a través de la sentencia No. 27-15-SIN-CC. Si bien las reformas se realizaron en el mes de agosto de 2018, con posterioridad a la fecha de presentación de la presente acción y tres años más tarde de la notificación de la sentencia No. 27-15-SIN-CC, la emisión de una nueva ordenanza no era una condición para ejecutar la primera disposición (la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza y de las frases “subsuelo” y “espacio aéreo” en el artículo 3), puesto que las normas declaradas inconstitucionales quedaron expulsadas inmediatamente del ordenamiento jurídico. Esto en virtud de que la sentencia que se alega incumplida fue dictada en el marco del control abstracto de constitucionalidad, cuyo objetivo es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, con las normas constitucionales². En ese sentido, al momento en que se declara que una norma es inconstitucional, el órgano de justicia la elimina del ordenamiento jurídico, ejecutándose la sentencia de forma inmediata.
22. Adicionalmente, de la información presentada por ambas partes procesales mediante escritos de 21 y 25 de mayo de 2021 se desprende que el GAD accionado dejó de aplicar las normas declaradas inconstitucionales de forma inmediata tras la declaratoria de inconstitucionalidad³.
23. Por lo anterior, esta Corte no encuentra un incumplimiento de la primera disposición de la sentencia No. 27-15-SIN-CC, puesto que esta medida se entiende cumplida desde su notificación.

4.2. Sobre la disposición de adecuación normativa por parte del GAD accionado

24. Como se mencionó en la sección 4 *supra*, la segunda disposición consistió en la adecuación, dentro de un plazo razonable, de las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución. Ahora bien, los accionantes no han presentado

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 30-16-IS/21 de 14 de abril de 2021, párr. 16.

³ En su escrito, OTECEL manifestó que (i) a partir de la notificación de la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC de 22 de julio de 2015, se dejaron de aplicar las normas declaradas inconstitucionales en contra de OTECEL; y, (ii) durante el tiempo transcurrido entre la notificación de la sentencia constitucional y la expedición de la reforma no se han cobrado a OTECEL las tasas consagradas en el art. 18 de la Ordenanza cuya inconstitucionalidad fue declarada. Por su parte, el GAD accionado manifestó que se dejaron de aplicar las normas declaradas inconstitucionales de manera inmediata.

argumentos que cuestionen el cumplimiento la presente medida, toda vez que la demanda de acción de incumplimiento se presentó antes de la emisión a la nueva ordenanza. Sin perjuicio de esto, la Corte procederá a determinar el alcance de la presente medida y verificar su cumplimiento con base en la información que consta en el expediente constitucional y dentro de los límites procesales de la acción de incumplimiento.

- 25.** A efectos de delimitar el alcance de esta medida, la Corte recuerda que toda decisión jurisdiccional constituye un cuerpo sistemático cuya parte considerativa no se encuentra aislada de la decisión y de sus correspondientes medidas de reparación⁴. Por lo que, en el presente caso, es necesario identificar el análisis realizado por la Corte en la sentencia 27-15-SIN-CC con respecto a los principios contenidos en el artículo 300 de la Constitución. En tal sentido, la Corte analizó, *“si las tarifas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza dictada por el GAD municipal de Atacames, específicamente en los numerales 1, 5 y 7 materia de análisis en el presente problema jurídico, correspondientes al cobro de tasas generadas respecto de la implantación e instalación de estructuras metálicas, antenas parabólicas y postes, son contrarias o no al principio constitucional de equidad tributaria”*.

- 26.** Una vez efectuado dicho análisis, la Corte concluyó que:

[E]s evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la Ordenanza objetada, que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública, atenta contra el principio de no confiscatoriedad en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente y que correlativamente excede los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones.

[...]

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgrede el principio tributario de proporcionalidad en la medida que inobservan al concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que debe asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, tomando en consideración que dicho concepto representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas.

En igual medida, la inobservancia al principio de capacidad contributiva en los tributos materia del presente examen constitucional, transgrede, a su vez, el principio tributario de razonabilidad, en tanto, por medio de este, se promueve la idea de que exista el principio de justicia dentro de toda imposición fiscal, lo cual se alcanza bajo el ideal de que cada sujeto responda según su aptitud de pago, de lo

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 66-12-IS/19 de 17 de septiembre de 2019 y Sentencia No. 1433-15-EP/20 de 16 de septiembre de 2020.

contrario, es decir, de cobrarse tributos cuyos valores sobrepasen dicha capacidad el tributo carecerá de razonabilidad.

Finalmente, se debe indicar que las tasas normadas en el artículo 18 de la Ordenanza dictada por el GAD municipal del cantón Atacames transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición es confiscatoria, desproporcionada e irracional y que destruye, dentro del sistema tributario, el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

En el caso sujeto de análisis constitucional, se determina que el artículo 18 contraviene el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República.

27. De lo anterior se desprende que la segunda disposición consistió en adecuar las tarifas de las tasas anuales por la implantación e instalación de postes, cables, estructuras y elementos de redes alámbricas e inalámbricas a los principios de proporcionalidad, capacidad contributiva y equidad, de tal forma que no representen una carga excesiva para los contribuyentes. Por lo anterior, a través de la segunda disposición, la Corte reconoció la competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de cobrar las tasas contenidas en la Ordenanza declarada inconstitucional siempre y cuando sus tarifas se adecúen a los principios constitucionales del régimen tributario.
28. En este sentido, la normativa posterior a ser emitida por el GAD accionado sobre la misma materia debía adecuarse a los parámetros establecidos en la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC. Ahora bien, esto no quiere decir que la Corte Constitucional, a través de esta acción, pueda analizar y determinar la constitucionalidad de dicha resolución, toda vez que el objeto de la acción de incumplimiento consiste en verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas. De ahí que, en el presente caso, la Corte se limitará a determinar si el sujeto obligado cumplió con su obligación de adecuación normativa⁵ conforme lo dispuesto en la sentencia No. 27-15-SIN-CC.
29. Por lo anterior, a continuación esta Corte analizará cuáles fueron los cambios introducidos por las reformas de 2018 con respecto a la tarifa de las tasas contenidas en la Ordenanza, a efectos de determinar si fueron adecuadas a los parámetros de la

⁵ Constitución de la República, artículo 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

sentencia No. 27-15-SIN-CC y, por ende, se cumplió la segunda medida de reparación integral.

Texto de la ordenanza declarado inconstitucional	Texto de la ordenanza reformado en 2018
Art. 18 Valorización de las Tasas.- Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjera todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, en el Cantón de Atacames; tasas que se cancelara por los siguiente conceptos: 1. Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% del SBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión. 2. Antenas para servicios celulares: Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 15 % del SBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo. 3. Antenas para radio ayuda y radioaficionado: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo. 4. Antena para radio emisoras comerciales: Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán \$ USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo. 5. Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagaran el equivalente a cuarenta centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena	Art. 9.- Permiso Municipal de Implantación.- Las personas naturales o empresas privadas deberán contar con el permiso de Implantación de los postes, tendidos de redes y de las estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada de cada una de las estaciones, emitido por el Gobierno Municipal del Cantón de Atacames través (sic.) de la unidad correspondiente. El valor único del permiso de implantación será un equivalente a diez (10) remuneraciones básicas unificada (sic.) del trabajador general, por cada estructura instalada dentro del cantón, valor que será pagado por una sola vez a la expedición del permiso. [...]

parabólica pre pago o post pago instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.

6. Cables: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.

7. Postes: Las empresas privadas pagaran una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.

- 30.** De la revisión del texto de la Ordenanza tras las reformas de 2018, en lo relativo al cobro de tasas, esta Corte observa que la única tasa cuyo cobro se encuentra consagrado en la Ordenanza es el correspondiente a la emisión del permiso de implantación de postes, tendidos de redes y de las estructuras fijas de soporte de antenas y la infraestructura relacionada a cada una de estas estaciones.
- 31.** De lo anterior, esta Corte observa que el GAD accionado eliminó de la Ordenanza impugnada las tasas por concepto de **1)** colocación de estructuras metálicas (20% del RBU diario); **2)** colocación de antenas en lo alto de las estructuras metálicas (15% del RBU diario); **3)** uso de espacio aéreo de cada antena para radioayuda (\$0,10 diarios); **4)** uso de espacio aéreo de cada antena para radio emisoras comerciales (\$1,50 diarios); **5)** colocación de antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital (\$0,40 diarios); **6)** ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo por el tendido de cables de empresas privadas (\$0,01 por cada metro lineal de cable); y, **7)** ocupación de espacio público y vía pública por cada poste instalado por empresas privadas (\$0,25 diarios).
- 32.** Además, en el texto de la Ordenanza tras las reformas de 2018, la tarifa a la que asciende la tasa que esta consagra (permiso de implantación de postes, tendidos de redes y de las estructuras fijas de soporte de antenas y la infraestructura relacionada a cada una de estas estaciones) es de 10 Salarios Básicos Unificados (SBU) por una sola vez. Dicha tarifa se adecúa a los parámetros determinados por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información mediante Acuerdo Ministerial No. 041-2015 de 18 de septiembre de 2015, el cual contiene las *“Políticas respecto de tasas y contraprestaciones que correspondan fijar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales o distritales en ejercicio de su facultad de regulación de uso y gestión del suelo y del espacio aéreo en el despliegue o establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones”*⁶.

⁶ El artículo 1 del acuerdo ministerial referido establece que, *“... las tasas (...) no podrán superar por permisos de instalación o construcción de infraestructura de telecomunicaciones el valor máximo de 10 salarios básico unificados – SBU, por una sola vez, mientras la infraestructura se encuentre instalada”*.

- 33.** Ahora bien, conforme el párrafo 10 *supra*, el accionante alega que al no haberse modificado la Ordenanza dentro de un plazo razonable, esta mantiene los vicios de inconstitucionalidad que fueron declarados por la Corte en la sentencia No. 27-15-SIN-CC. Este Organismo nota que en dicha sentencia se conminó al GAD accionado a realizar las referidas reformas “*en un plazo razonable*”. Sin embargo, conforme el párrafo 20 *supra*, el GAD accionado reformó la Ordenanza el 20 de agosto de 2018. Es decir, tres años después de la expedición y notificación de la sentencia constitucional No. 27-15-SIN-CC.
- 34.** Esta Corte no encuentra razón alguna que explique el tiempo transcurrido para emitir la nueva disposición y el GAD accionado tampoco esgrimió argumentos para justificarlo. En consecuencia, la Corte declara el cumplimiento defectuoso de la presente disposición por la demora en su ejecución.
- 35.** Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte tampoco identifica consecuencias dañosas, desde el punto de vista constitucional, de que hayan transcurrido tres años para la emisión de una nueva ordenanza, en virtud de que:
- 1.** La nueva regulación debía sustituir una disposición que perdió vigencia con ocasión de la declaratoria de inconstitucionalidad. Es decir, la omisión no implicó que se aplicara una norma inconstitucional, como lo ratificaron las partes procesales según se desprende del párrafo 22 *supra*, puesto que las tasas no se cobraron de forma posterior.
 - 2.** La compañía accionante se refiere a los procedimientos coactivos realizados con ocasión de la norma declarada como inconstitucional (párr. 11 *supra*) pero no se advierte cómo la nueva regulación de las tarifas podía afectar dicha situación, en vista de que los presuntos procedimientos coactivos no podrían responder al cobro de las tasas que se habrían causado con posterioridad a la notificación de la sentencia constitucional, tomando en consideración que ambas partes se han referido a que las tasas dejaron de cobrarse de forma inmediata.
 - 3.** Tampoco “*la incertidumbre sobre posibles afectaciones futuras*” a la que se refiere la compañía accionante (párr. 11 *supra*) permite establecer un daño cierto y determinado.
- 36.** En suma, a pesar del cumplimiento defectuoso de la segunda disposición de la sentencia No. 27-15-SIN-CC, esta Corte observa que la normativa expedida con posterioridad a la expedición de la sentencia constitucional se adecúa a los parámetros exigidos por esta y el plazo transcurrido hasta que se realizaron las reformas correspondientes no supuso una afectación para el accionante o terceros. Por esta razón, tampoco es procedente atender el pedido de sanción solicitado por el accionante conforme el párrafo 13 *ut supra*. Sin perjuicio de esto, la Corte

Constitucional llama la atención al GAD Atacames por no cumplir de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa.

5. Decisión

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

- 1. Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento **No. 28-18-IS**.
- 2. Declarar** el cumplimiento defectuoso de la sentencia No. 27-15-SIN-CC por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Atacames.
- 3. Llamar la atención** al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Atacames por no dar cumplimiento de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa dispuesta en la sentencia No. 27-15-SIN-CC.

38. Notifíquese, cúmplase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.02
11:31:15 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0028-18-IS

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

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

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

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